

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ФІСКАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ
В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ:
ВИКЛИКИ, РИЗИКИ, ЗАГРОЗИ ТА НАПРЯМИ РЕАГУВАННЯ**

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2016



*Фіскальна безпека України в умовах гібридної війни:
виклики, ризики, загрози та напрями реагування. – К.: НІСД, 2016. – 71 с.*

Автори:

Власюк О. С., д. е. н., проф. (керівник авторського колективу)

Шемаєва Л.Г., д.е.н., проф.

Ляшенко О.М., д.е.н., проф.

Юрків Н.Я., д.е.н., доц.

Корень Н.В., к.е.н., с.н.с.

Касперович Ю.В., к.е.н.

Гладких Д.М., к.е.н., доц.

Лондар Л.П., к.е.н., доц.

Чернюк О.С.

*При повному або частковому відтворенні матеріалів
даної публікації посилання на видання обов'язкове.*

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2016.

ВСТУП

Україна перебуває в умовах гібридної війни. Очевидно, що така війна керованого хаосу – це не лише безпосередньо бойові дії, але і конкуренція економік, протистояння фінансових систем, боротьба потенціалів регіонального характеру. Вона вбирає в себе не тільки військову агресію, а й значну агресію у фінансовій системі, яка спрямовується на знищення фінансової та банківської систем, руйнування промислових та соціальних об'єктів, а також інфраструктури.

Виклики та ризики, зокрема, фінансово-економічні, що виникають на сучасному етапі та обумовлюють подальші трансформаційні процеси, стають каталізатором процесу реформування або деградації держав, інакше кажучи – є вагомим фактором, який впливає на траєкторію їх розвитку.

На тлі посилення загроз і зростання нестабільності постають нові виклики фіскальній безпеці. В умовах нестабільності держави, регіонів, районів, міст виникають фіскальні дисбаланси. Втрати доходів бюджету, зростання видаткових зобов'язань, збільшення дефіциту бюджету, зростання державного боргу спричиняють виникнення бюджетних ризиків та актуалізують питання фінансової безпеки бюджетів. Саме врегулювання фіскальної безпеки дає змогу мінімізувати бюджетні ризики, стабілізувати фінансові потоки, а також забезпечити наповнення бюджету та його розподіл на розв'язання нагальних проблем. Зростаючі регіональні загрози міжнародній безпеці, що сформувалися на сучасному етапі, за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу. Отже, зростає потреба забезпечення фіскальної безпеки та розробки відповідних механізмів протидії фіскальним ризикам та загрозам, що здатні забезпечити стабілізацію бюджетно-податкової сфери та реалізацію функцій бюджету.

Результатом збройної агресії на Сході держави є значні втрати людського та економічного потенціалів. Крім потреби істотного збільшення видатків бюджету на оборону і національну безпеку, постало питання забезпечення соціального захисту та забезпечення громадян, що постраждали від військових дій, та військовослужбовців, які беруть участь у антитерористичній операції, відновлення зруйнованої інфраструктури. Необхідно підкреслити, що навіть у найтяжчий період 2014 року держава своєчасно та у повні мірі виплачувала пенсії та заробітні плати, виконувала свої соціальні зобов'язання, в тому числі перед внутрішньо переміщеними громадянами з тимчасово окупованих територій.

З початком розгортання гібридної війни відбулось стрімке зростання видатків на обслуговування державного боргу під тиском девальвації гривні. Це стало суттєвим викликом для фінансової системи держави. Збільшення фінансування означених статей видатків в умовах обмеженості бюджетних коштів зумовило т.зв. «ефект витіснення» щодо інших статей бюджету, які могли бути здійснені в «мирних умовах» для стимулювання соціально-економічного розвитку.

Однак, навіть зважаючи на колосальні вчорашні втрати слід вже сьогодні розбудувати українське завтра. Модернізація та стабілізація, насамперед, внутрішньоекономічних процесів¹ є визначальним фактором підтвердження суб'єктності держави та її стійкості: політичної, економічної, військової, інформаційної. Не менш важливою за облік вже понесених втрат є оцінка майбутніх ризиків, викликів на напрямів протидії гібридним загрозам.

Важливою передумовою модернізації є ефективна фінансова, та, зокрема, бюджетно-податкова система. Стан захищеності фіскальних інтересів держави, підприємств та громадян, здатність бюджетно-податкової системи своєчасно виконувати функції, адекватно реагувати на виклики, протидіяти ризикам і загрозам зовнішнього та внутрішнього характеру визначається як фіскальна безпека держави. В свою чергу, належне фінансове забезпечення є невід'ємним елементом військової, політичної та інформаційної, а зрештою національної безпеки держави. Національна безпека України стала форпостом загальноєвропейської безпеки. Цей важливий факт усвідомлюють міжнародні партнери з ЄС та США, надаючи нашій державі свою підтримку.

Видання є продовженням висвітлення окремих результатів роботи відділу фінансової безпеки Національний інститут стратегічних досліджень з наукового та інформаційно-аналітичного органів державної влади. Структура аналітичної доповіді складається з чотирьох розділів. Видання присвячене аналізу стану фіскальної системи (розділ I) та фіскальної безпеки в умовах розгортання активної фази гібридної війни (розділ II). Розроблено практичні рекомендації щодо закріплення отриманих фінансових перемог (розділ III). Детально обґрунтовано низку пріоритетних заходів в процесі реалізації фіскальних реформ (розділ VI), які зможуть запобігти як гібридним загрозам, так нівелювати ризики «внутрішніх детонаторів» у стратегічній перспективі.

¹ Горбулін В.П. Точка біфуркації «Дзеркало тижня. Україна» №41, 5 листопада 2016 http://gazeta.dt.ua/internal/tochka-bifurkaciyi-_.html

РОЗДІЛ 1. ФІСКАЛЬНА СИСТЕМА В УМОВАХ РОЗГОРТАННЯ ГІБРИДНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

1.1. Макроекономічні дисбаланси в передумовах гібридної агресії

Напередодні розгортання гібридної війни Україна опинилася на краю глибокої економічної кризи. Після рекордного падіння економіки в 2009 р. (-15,1 %) під тиском глобальної фінансово-економічної кризи в 2010-2011 р. відзначалося нетривале економічне відновлення. В значній мірі воно було викликане сприятливою кон'юнктурою зовнішніх товарних ринків та статистичним ефектом низької порівняної бази. Поліпшенню економічних очікувань сприяла зовнішня фінансова підтримка вітчизняної економіки з боку МВФ. Однак з другої половини 2012 р. почалася зменшення обсягів ВВП. На 2012 р. песимістично прогнозувалося зростання економіки на +6,5 %², але фактично становило лише +0,3 %. Аналогічно в 2013 р. прогнозувалося зростання 3,4 %³, а фактично було відсутнє. У першій редакції макроекономічного прогнозу економічне зростання на 2014 р. було затверджене на рині +3,0 %, потім скориговане до зменшення -3,0 %, а фактично падіння ВВП склало -6,6 %. Таким чином, фактичний економічне зростання виявився на -9,6 в.п. менше прогнозованого (табл. 1.1.).

Зростання номінального ВВП та інфляції було нижчим за прогнозоване. Номінальний ВВП за урядовим прогнозом в 2012 р. становив 1 411,2 млрд грн, що на -104,3 млрд грн менше прогнозованого. В 2013 р. номінальний ВВП на рівні 1454,9 млрд грн виявився на -121,1 млрд грн менше прогнозованого. В 2012 р. вперше за попередні 10 років показник споживчої інфляції став від'ємним і в 2013 р. незначним, що свідчило про тривале охолодження економічної активності та скорочення внутрішнього попиту. Прихована стагнація вітчизняної економіки стала явною в 2014 р. з початком гібридної війни. Зростання номінального ВВП за підсумками 2014 р. виявилось на -66,1 млрд грн менше прогнозованого за рахунок вищого показника інфляції за прогнозований – 24,9 % проти 8,3 % відповідно. Основним чинником стало розгортання девальваційно-інфляційної спіралі, яка мала в основі загострення внутрішніх та зовнішніх дисбалансів.

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2012 рік» від 31.08.2011 р. №907. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/907-2011-%D0%BF>

³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 рік та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 907» від 28.11.2012 р. №1125. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1125-2012-%D0%BF>

Таблиця 1.1.

Динаміка основних прогнозних та фактичних макропоказників економічного і соціального розвитку України в 2010-2014 рр.

	2012			2013			2014		
	Оптимістичний сценарій	Песимістичний сценарій	Факт	Оптимістичний сценарій	Песимістичний сценарій	Факт	Перша редакція	Друга редакція	Факт
Валовий внутрішній продукт: номінальний, млрд. гривень	1 515,5	1 500,0	1 411,2	1 576,0	1 530,0	1 454,9	1 653,0	1 574,3	1 586,9
<i>відсотків до попереднього року</i>	6,5	3,9	0,3	3,4	2,5	0,0	3,0	-3,0	-6,6
Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), %	7,9	7,9	-0,2	4,8	6,1	0,5	8,3	12,0	24,9
Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року), %	9,7	9,4	0,3	5,5	6,3	1,7	8,6	12,3	31,8
Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників (брутто), гривень	3 130	3 016	3 026	3 334	3 245	3 265	3 575	3 379	3 480
Сальдо торговельного балансу, млрд доларів США	-5,2	-6,6	-14,3	-15,0	-13,3	-15,6	-14,6	-12,6	-4,6
Експорт товарів і послуг, млрд доларів США	98,0	92,6	86,5	96,4	92,7	81,7	104,7	82,7	65,4
<i>відсотків до попереднього року</i>	12,5	6,3	3,4	6,4	2,3	-5,5	...	-3,1	-19,9
Імпорт товарів і послуг, млрд доларів США	-103,2	-99,2	-100,9	-111,4	-106,0	-97,4	-119,3	-95,3	-70,0
<i>відсотків до попереднього року</i>	10,7	6,4	7,5	6,9	1,7	-3,5	...	-5,3	-28,1

Джерело: Державна служба статистики України, Постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України» на відповідні роки.

Накопичилися зовнішньоекономічні дисбаланси. З 2006 р. імпорт товарів та послуг постійно перевищував експорт. Рекордний дефіцит поточного рахунку платіжного балансу був зафіксований у 2008 р. на рівні -12,8 млрд дол. США та став передвісником кризи 2009 р. Після нетривалого збалансування в 2009-2010 рр. він знов набув від'ємних значень: -10,2 млрд дол. США в 2011 р., -14,3 в 2012 р., -16,5 в 2013 р.⁴ Різниця між валютною виручкою експортерів та потребами імпортерів провокувала ажіотажний попит на іноземну валюту. З метою штучної підтримки фіксованого валютного курсу гривні дефіцит валюти на ринку покривався за рахунок золотовалютних резервів, які скоротилися втричі – з 38,6 млрд дол. США наприкінці квітня 2011 р. до 5,6 млрд дол. США наприкінці лютого 2015 р.⁵ За рахунок «проїдання» золотовалютних резервів держави здійснювалися валютні інтервенції НБУ на міжбанківський ринок та обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань держави.

Останнім форпостом режимом злочинної влади була втрачена стабільність валютного курсу. На тлі зменшення золотовалютних резервів до критично низького рівня, курс національної валюти різко девальгував впродовж двох років до рекордних позначок – з 7,99 грн / дол. США у лютому 2014 р. до рекордних 26,39 грн / дол. США у лютому 2016 р.⁶ Після втечі екс-Президента підтримати відносну курсову стабільність допомогли кредити МВФ, які направлялися на поповнення золотовалютних резервів. В 2014 р. дефіцит поточного рахунку платіжного балансу зменшено до рівня -4,6 млрд дол. США, а 2015 р. – до -0,2 млрд дол. США. Останній показник був найменший за попередні 10 років. В значній мірі був досягнутий скороченням споживання імпорту під впливом зростання цін внаслідок девальвації та зменшення обсягів споживання російського газу.

Сформувався відкладений попит на валюту, що в результаті призвів до девальваційно-інфляційної спіралі. Дрібні, «кишенькові» та «схемні» банки залучалися до обслуговування сумнівних операцій з обслуговування фіктивних контрактів. Зменшувалися іноземні інвестиції в Україну.

До початку розгортання гібридної війни фінансова система України значною мірою перебувала під впливом РФ, що характеризувалося наступними чинниками:

Компанії з російським капіталом входять до великих платників податків. Як свідчать дані Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників, з 20 найбільших платників податків до столичного бюджету м. Києва 6 компаній мали левову частку російського капіталу. Серед таких платників податків ПАТ «Промінвестбанк» (2 місце, 89,4 млн грн податків), ПрАТ «Київстар» (3 місце, 87,3 млн), ПрАТ «МТС Україна» (4 місце, 85,4 млн), ПАТ «Сбербанк Росії» (10 місце, 57 млн), ПАТ «Альфа-банк» (15 місце, 45,9 млн), а

⁴ Статистика зовнішнього сектору / Національний банк України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446

⁵ Міжнародні резерви / Національний банк України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693066

⁶ Офіційний курс гривні щодо іноземних валют (середній за період) / Національний банк України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693080

також ПАТ «ВТБ банк» (19 місце, 45 млн). Не можна не згадати, що Державна фіскальна служба у березні 2016 р. здійснила податкове донарахування ПрАТ «Київстар» в обсязі 1 млрд. грн. за операціями з ознакою фіктивності у період 2013-2014 рр.⁷ Підприємства з російським капіталом присутні практично у всіх видах економічної діяльності, а отже обізнані із особливостями їх функціонування та внутрішніми проблемами. Компанії входять до комплексних ланцюгів постачання товарів, робіт, послуг. Ідентифікації таких підприємств, оцінки потенційних ризиків та загроз на державному рівні нині не здійснюється.

Підприємства з російським капіталом активно користувалися податковими пільгами. Впродовж років незалежності російський капітал пристосувався до нестабільності інвестиційного клімату України. Вітчизняним та російським інвесторами було легше знаходити спільну мову, щоб шляхом колабораціонізму разом обходити державне регулювання та оподаткування. Інвестиції в основному надходили через Кіпр.

Компанії з російським капіталом підклали «ложку дьогтю у діжку з медом» спеціальних режимах інвестиційної діяльності (1990-2005 рр.). Характерно, що СЕЗ та ТПР в безпосередньому наближенні до кордону з РФ на сході України були менш успішними, ніж західні. Так, у СЕЗ «Порт Крим» залучено інвестицій на рівні 0,2 % від очікуваного та організовано робочих місць на рівні 0,3 % від очікуваного; у СЕЗ «Донецьк» – 1,2 і 3,2 % відповідно; у ТПР м. Шостка сумської області – 0,7 і 24,8 % відповідно; у ТПР Луганської області – 2,9 і 23,2 % відповідно. Водночас, наприклад, для СЕЗ «Яворів» дані показники становили 23,7 і 102,4 % відповідно; для СЕЗ «Порто-франко» – 24,8 і 160,4 %; для ТПР Волинської області – 55,9 і 45,2 % від запланованого⁸.

Найближчими територіями із спеціальним режимом оподаткування, а нині наближені до тимчасово (частково) окупованих були:

- спеціальна економічна зона «Азов» – м. Маріуполь, площа - 315 га;
- спеціальна економічна зона «Донецьк» – м. Донецьк, площа - 466 га;
- території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності у Донецькій області – міста *Артемівськ, Вугледар, Горлівка, Дзержинськ, Димитров, Добропілля, Донецьк, Єнакієве, Жданівка, Кіровське, Костянтинівка, Краматорськ, Красноармійськ, Красний Лиман, Макіївка, Маріуполь, Новогродівка, Селідове, Слов'янськ, Сніжне, Торез, Шахтарськ, а також Амвросіївський, Волноваський, Костянтинівський, Мар'їнський та Слов'янський райони Донецької області*, площа - 714 тис. га;
- території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності у Луганській області – міста *Брянка, Краснодон, Свердловськ, Первомайськ, Стаханів, Красний Луч, а також Антрацитівський,*

⁷ Привет от Курченко. За что ГФС потребовала у Киевстара миллиард / ЛІГАБізнесІнформ. – 09.03.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://biz.liga.net/all/telekom/stati/3273980-privet-ot-kurchenko-za-cto-gfs-potrebovala-u-kiyvstara-milliard.htm>

⁸ Геєць В., Семиноженко В. Спеціальні економічні зони: «чорні діри» чи точки економічного зростання? / В. Геєць, В.Семиноженко // Дзеркало тижня. – 2006. – №44. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/spetsialni_ekonomichni_zoni_chorni_diri_chi_tochki_ekonomichnogo_zrostannya.htm

Кремінський та Краснодонський райони Луганської області, площа - 519 тис. га.

Найбільших масштабів пільговий режим оподаткування набув у СЕЗ «Донецьк» і ТПР Донецької області. Суб'єктами цих територій отримано пільг у сумі 1,4 млрд грн або 78 % загального обсягу. Понад 45 % усіх пільг, нарахованих суб'єктам СЕЗ і ТПР, припало на три підприємства Донецької області: ТОВ СП «Відродження» (СЕЗ «Донецьк»), ТОВ СП «Агро торг-3» (ТПР «Донецьк») і ЗАТ «Продовольча компанія «Юнкерс». За даними Мінфіну, на 01.01.2005 р. загальний обсяг пільг, отриманих цими компаніями, становив 3,8 млрд грн. Означене перевищило суму залучених ними інвестицій у 99 разів, суму їхніх бюджетних відрахувань – у 12 разів і обсяг реалізованої ними продукції – в 3,4 разу. Згідно зі змістом інвестиційних договорів названі компанії займалися виробленням м'ясопродуктів. Фактично, донецькі зони і території перетворилися на територію безмитного імпорту м'яса в Україну^{9,10}.

Впродовж 2003 р. підрозділами податкового аудиту та валютного контролю Державної податкової служби України було перевірено 225 підприємств-учасників СЕЗ і ТПР, що становить 45,0 % від загальної кількості зареєстрованих підприємств, які реалізують інвестиційні проекти в СЕЗ та ТПР. За результатами проведених перевірок на 204 підприємствах виявлено порушення податкового та валютного законодавства, в тому числі на 21 підприємстві встановлено порушення правомірності застосування податкових пільг¹¹. У березні 2005 р. податкові, митні та валютні преференції підприємств СЕЗ і ТПР були скасовані внесенням змін до Закону про державний бюджет та деяких інших законодавчих актів. Однак, звертаючись до Закону про спеціальні економічні зони, що гарантує інвесторам стабільність законодавства, суб'єкти спецрежимів частково або повністю відновлювали колишні пільги в судовому порядку.

Враховуючи регіональну структуру надходження іноземних інвестицій до СЕЗ та ТПР Донбасу, можна зробити висновок, що вагому роль у податкових зловживаннях зіграв російський капітал. Характерно також, що при порівнянні дзеркальних¹² даних митної статистики, найбільші розбіжності серед країн-сусідів традиційно виявлялися в Україні саме з РФ.

З початком гібридної агресії Україна зазнала втрат державного майна, що опинилося на непідконтрольній українській владі території і було націоналізоване країною-агресором РФ. Державне майно включає державні унітарні підприємств та підприємства із часткою державної власності. Втрати можна умовно виділити три групи: втрат стратегічно важливих підприємств, втрата можливостей приватизації та втрата інвестиційний привабливості для приватних інвесторів після приватизації.

⁹ Карта звільненої України // Контракты. – 2006. – №38. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.kontrakty.ua/gc/2006/38/4-karta-osvobozhdennoj-ukrainy.html?lang=ua>

¹⁰ Кисельов С. Не надо жить воспоминаниями // Економічна правда. – 15.03.2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/articles/2005/03/15/3007883/view_print/

¹¹ СЭЗ и ТПР – самые «динамичные направления потерь бюджета», заявляют налоговики / «Обком». Общественные коммуникации. – 01.07.2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obkom.net.ua/read/1387.shtml>

¹² Порівняння імпорту (за даними Держстату) та експорту (за даними Росстату) з РФ до України, і навпаки.

Особливою тяжкою стали втрата першої групи стратегічно важливих підприємств, що приватизації не підлягали. Їх перелік стратегічно важливих підприємств неодноразово уточнювався. Якщо наприкінці 2004 р. їх кількість становила 424, то через 10 років наприкінці 2014 р. – 396 об'єктів (Постанова КМУ від 23.12.2004 р. №1734 зі змінами). Станом на 2016 р. їх кількість складає 309, в т.ч. 11 залишилися в анексованій АР Крим та 5 у м. Севастополі (Постанова КМУ від 04.03.2015 р. №83);

Значна частина підприємств, що опинилися на невідконтрольній українській владі території, потенційно могла бути приватизована. Так, наприклад, крім значної кількості державних шахт на території АТО у Донецькій області в м. Донецьку знаходиться ПАТ «Шахта імені О.Ф. Засядька» – одне з найбільших вуглевидобувних підприємств України. Виробничі потужності дозволяють видобувати 1,2 млн тонн вугілля на рік. Держава володіє 16,5 % акцій. Державні шахти через штучну збитковість активно дотувалися з державного бюджету до періоду окупації. Аналогічно в Донецькій області у зоні АТО розташоване ПАТ «Укрвуглепромтранс», яке було створено у 1973 р. і спеціалізується на виконанні ремонтних робіт залізничної колії. Держава володіє 100 % пакетом акцій. У зоні проведення АТО у Луганській області розташоване ДП «Сільськогосподарське підприємство «Олександрівське», яке спеціалізується на вирощуванні зернових, бобових та олійних культур, проте не здійснювало основної діяльності. Частка державної власності – 100 %. Останні доступні фінансові показники діяльності підприємств датуються 2013 р. Необхідною є оцінка втрат державного майна від анексії та окупації внаслідок гібридної війни РФ проти України для подачі судових позовів до країни-агресора у міжнародному арбітражі.

Частина державних підприємств розташована поблизу від зони проведення АТО і через ризики загострення військового конфлікту вони втрачають свою потенційну інвестиційну привабливість. Наприклад, у Донецькій області ПАТ «Артемівський машинобудівний завод «Победа труда» з часткою держави 99,98 %, у Луганській області – одна з найбільших теплоцентралей в Україні ДП «Северодонецька ТЕЦ» з часткою держави 100 %. Обидва підприємства заявлені до приватизації.

На території Донецької, Луганської областей та АР Крим зареєстровано 193 товариства з державною часткою, з них протягом 2013-2014 рр. сплачували до державного бюджету кошти, зокрема: ПАТ «Донбасенерго» та ПАТ «ДТЕК Донецькобленерго», ДАХК «Топаз», ПАТ «Топаз», ПАТ «Центральна збагачувальна фабрика «Комсомольська», ТОВ «СП «Технойод» – у вигляді дивідендів, ВАТ «Завод «Фіолент», ПАТ «ВТУ «Шахтарськвантажтранс», ДВАТ «Стахановський ремонтно-механічний завод» – у вигляді частини чистого прибутку тощо. При цьому, у 2014 р. ПАТ «Донбасенерго», ПАТ «ДТЕК Донецькобленерго» сплатили дивіденди у розмірі 30 % як господарські товариства електроенергетичної галузі, щодо яких здійснюється державне регулювання цін і тарифів, у сумі 152 млн грн (17 % суми надходження зазначеної групи товариств). Рештою товариств, які знаходяться на тимчасово окупованій території сплачено у 2014 р. до державного бюджету

422 тис грн, або 0,02 % від загальної суми надходжень (18,5 млн грн або 4,4 % – у 2013 р.)¹³.

1.2. Дисбаланси бюджетно-податкової системи в передумовах гібридних загроз

На початку розгортання гібридної війни з боку РФ в Україні зберігалася не реформована фінансова система, яка на тлі неефективної ренто-орієнтованої моделі розвитку вітчизняної економіки була дуже вразливою до будь-яких зовнішніх впливів. В бюджетно-податковій сфері накопичилися дисбаланси, які характеризувалися наступними тенденціями.

Зростання бюджетних та квазібюджетних дефіцитів при невиконанні прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку, збереження високої частки видатків на фінансування соціально-культурної сфери, зростання видатків на пенсійне забезпечення, низького рівня капітальних видатків. Середньомісячний вхідний залишок коштів на ЄКР¹⁴ зменшувався із 7,9 млрд грн у 2011 р. до 4,9 млрд грн у 2012 р. та 3,0 млрд грн у 2013 р. На початку листопада 2014 р. він був найменшим за останні 10 років – склав лише 0,4 млрд грн. Недонадходження податків компенсувалося щороку рекордно зростаючими перерахуваннями коштів НБУ до бюджету – з 11,9 млрд грн у 2011 р. до 23,6 млрд грн у 2013 р. та 28,3 млрд грн у 2014 р.;

Високий рівень податкового навантаження зумовлював мінімізацію заробітних плат (близько 41 % на фонд оплати праці, у т.ч.: 37 % нарахування ЄСВ + 3,6 % утримання ЄСВ + 15/17(20) % ПДФО). Відповідний показник був одним із найвищих серед країн-членів ОЕСР. А загалом частка перерозподілу ВВП через видатки сектору загального державного управління в Україні сягнула рекордних 49,0 % ВВП в 2012 р. та 48,1 % ВВП в 2013 р., ставши найбільшою серед країн, подібних за рівнем економічного розвитку;

Неправомірні дії податкових органів та зростання переплат податків і зборів до бюджету. Сумлінних платників податків органи Міністерства доходів і зборів України неформально змушували здійснювати переплати податків в рахунок майбутніх податкових періодів. Фактичні переплати до Зведеного бюджету України збільшувалися з 45,0 млрд грн станом на 01.01.2010 р. до 62,5 млрд грн станом на 01.01.2014 р. (з урахуванням авансових внесків з податку на прибуток підприємств). Рейдерство набуло загрозливого поширення, що істотно погіршивши і без того мінливий інвестиційний клімат в державі;

Збільшення «прихованого» дефіциту бюджету. Разом із збільшенням вартості ціни імпортованого з РФ природного газу збільшувався й дефіцит НАК «Нафтогаз», навіть з урахуванням Харківських угод. Україна в 2013 р. мала

¹³ Пояснювальна записка до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Щодо здійснення виплати дивідендів (доходу) господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, за результатами фінансово-господарської діяльності у 2014 році» / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>

¹⁴ Вхідне сальдо ЄКР / Державна казначейська служба України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/file/link/334916/file/EKR.xls>

найвищий обсяг споживання природного газу (50,4 млрд куб. м) серед країн-сусідів Східної Європи – Угорщини (6,9), Польщі (14,1) та Словаччини (4,2).

Розширення кола податкових пільг, мінімізація оподаткування та фіктивне відшкодування ПДВ дозволялися наближеними до корумпованої влади платниками податків. Формальне зменшення заборгованості за відшкодуванням ПДВ з 24,2 млрд грн а 10.01.2010р. до 14,9 млрд грн компенсувалося випуском ОВДП. Станом на 20.03.2014 р. її залишок зріс до 21,6 млрд грн.

Недонадходження податків компенсувалося щороку рекордно зростаючими перерахуваннями коштів НБУ до бюджету – з 11,9 млрд грн у 2011 р. до 23,6 млрд грн у 2013 р. та 28,3 млрд грн у 2014 р.

Збільшувався обсяг видатків державної підтримки вугледобувних підприємств з 5,8 млрд грн у 2010 р. до 13,3 млрд грн у 2013 р. Причому собівартість видобутку 1 тонни вугілля на недержавних шахтах становила від 300 грн (рентабельність 70 %), а на шахтах державної форми власності – 600-1300 грн.

Зростання соціальних стандартів на тлі та відсутності економічного зростання та неререформованості гуманітарної сфери було штучним. З метою купівлі лояльності громадян створювалася імітація поліпшення добробуту за рахунок коштів бюджету. Питома вага захищених статей у загальному фонді зведеного бюджету становила 89,8 % у 2013 р. проти 82,2 % у 2011 р.

Щороку посилювалася залежність збалансованості Пенсійного фонду та місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. До кінця 2013 р. ресурси для підтримки видимості «успішності» були вичерпані. Дефіцит державного бюджету зріс з -1,8 % ВВП у 2011 р., до -3,8 % ВВП у 2012 р. та -4,4 % у 2013 р. Таким чином, під тиском загострення бюджетних дисбалансів та низки зовнішніх факторів держава стала вимушено «жити у борг», у тому числі від РФ, та майже втратила економічну та політичну незалежність.

Державний бюджет щорічно компенсував зростання квазі-фіскальних дефіцитів, а додаткове навантаження посилювало зростання державного боргу. Внаслідок дотаційності газових тарифів від їх ринкового рівня щорічно виникав величезний дефіцит найбільшого в Україні газового монополіста. Законами про державний бюджет на відповідні роки надавалося право Кабінету Міністрів України здійснювати випуск облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) з подальшим придбанням у державну власність в обмін на зазначені облігації акцій додаткової емісії публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України». Кошти у подальшому спрямовувалися на закупівлю нових обсягів природного газу.

Так у **2011 р.** із надходжень від внутрішніх запозичень у сумі 53,4 млрд грн, з яких **12,5 млрд грн** було спрямовано на поповнення статутного фонду НАК «Нафтогаз України».

У **2012 р.** були здійснені видатки на підтримку НАКу у сумі **19,8 млрд грн**, за рахунок: випуску ОВДП – **6,0 млрд грн**; надання компенсації різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається

населенням – 3,9 млрд. грн.; ресурсу від проведення розрахунків з надання субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах – 9,8 млрд грн.

У 2013 р. надходження внутрішніх запозичень дорівнювали 109,0 млрд грн, з яких 8,0 млрд грн становили надходження від випуску ОВДП для капіталізації НАК «Нафтогаз України». В 2014 р. відповідні показники сягнули рекордних значень – 227,6 млрд грн, з яких 96,6 млрд грн ОВДП для газового монополіста.

Реформа енергетичного сектору із поступовим наближенням дотаційних тарифів на природній газ до економічно обґрунтованого рівня дозволила скоротити в 2015 р. фінансову допомогу НАК «Нафтогазу» до 29,7 млрд грн із загального обсягу 99,0 млрд грн держаних внутрішніх запозичень.

Таким чином, впродовж п'яти років на безпосереднє фінансування НАК «Нафтогаз» через штучно дешевий для споживачів природній газ було спрямовано понад 165 млрд грн ОВДП терміном випуску від 3 до 7 років.

Фіскальний розрив після втечі В.Ф. Януковича та уряду М.Я. Азарова склав 289,9 млрд грн, що на той час за обсягом було еквівалентно ще одному державному бюджету України (рис. 1.1.).



Джерело: Міністерство фінансів України.

Рис. 1.1. Фіскальний розрив Державного бюджету України на 2014 р. (перша редакція Закону до внесення змін), млрд грн

Напередодні переходу гібридної війни РФ в активну воєнну фазу Україна мала із північним сусідом тісні економічні зв'язки, передусім в енергетичній, торговельній та транспортній сферах. Розрив таких зв'язків негативним чином позначився на фіскальній безпеці. Однак він не мав альтернативи як у

політичному та соціальному аспекті, а найголовніше – з точки зору відсутності економічних перспектив України у разі вступу до Митного союзу.

РОЗДІЛ 2. ФІСКАЛЬНІ ВИКЛИКИ, РИЗИКИ ТА ЗАГРОЗИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Ареною гібридної війни стали рекреаційна перлина Україна АР Крим та один з найбільш промислово розвинених регіон Донбасу. Так якщо Крим мав особливості міжбюджетних відносин на статусі автономної республіки, то потужний промисловий потенціал Донецької та Луганської областей мали вагоме значення для формування та виконання бюджету на загальнодержавному і місцевому рівнях.

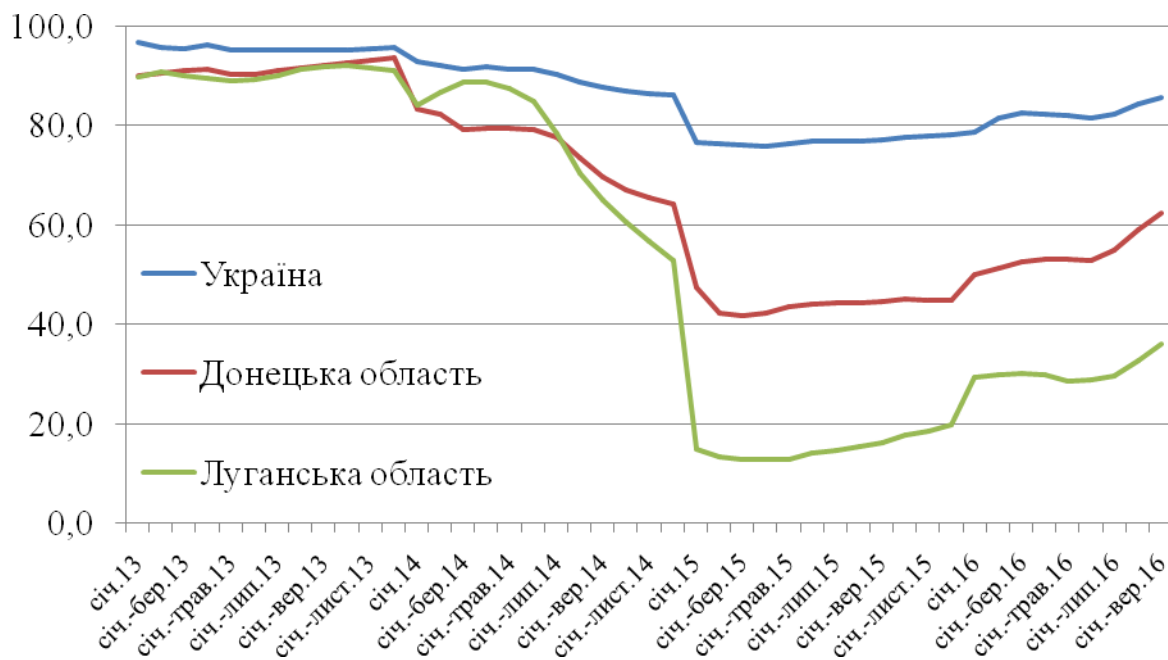
Із розгортанням гібридної агресії зростання видатків на фінансування оборони та соціальної підтримки постраждалих на Донбасу створює ефект витіснення фінансування інших статей бюджету. І такий ефект в середньостроковій перспективі не зменшуватиметься. Відтак гальмується зростання соціальних стандартів, заробітних плат у бюджетній сфері та державне капітальне будівництво інфраструктурних проектів.

Повільне заростання внутрішнього попиту та відновлення інвестиційного процесу уповільнюють темпи соціально-економічного відновлення. Обмежені обсяги бюджетного фінансування гальмують проведення необхідних реформ у соціальній, освітній та медичній сферах. І таким чином, через повільний темп реформ значна частина бюджетних видатків проводить використовуватися неефективно. Неефективність, в свою чергу, помножується на корупцію та популізм – основних внутрішніх «детонаторів», якими скористався агресор. Ідентифікація системних викликів, ризиків та загроз у фіскальній сфері, їх критична оцінка та розробка механізмів протидії є важливою передумовою перемоги у гібридної війні. Розглянемо їх за складовими бюджету.

2.1. Формування доходів зведеного бюджету

1. Зниження податкоспроможності Донбасу внаслідок окупації частини території. Окупація частини території Донецької та Луганської областей призвела до скорочення податкової бази: втрати частини митної території; захоплення терористами, руйнування або пошкодження майна громадян та підприємств; зменшення обсягів або припинення господарської діяльності; міграції платників податків; зростання заборгованості із виплати заробітної плати та ін. Означене зумовило втрати доходів бюджетів всіх рівнів, що мало негативний вплив на збалансованість бюджетної системи, посилення соціальної напруги та збільшення навантаження на державний бюджет для покриття дефіциту ресурсу місцевих бюджетів регіону.

При падінні індексу промисловості *Донецької області* за 2014 р. у порівнянні з 2013 р. на 31,5 %, податкові надходження знизились на 26,2 %. При падінні індексу промисловості за 2015 р. у порівнянні з 2014 р. на 34,6 %, податкові надходження знизились на 22,6 %. У *Луганській області* на території, яка підконтрольна українській владі залишилось менш як 15, % промислових підприємств, а решта підприємств, близько 600 - на тимчасово неконтрольованій території. З початку 2016 р. на території Донбасу відзначається повоєнне відновлення промислового виробництва (рис. 2.1.).



Джерело: Державна служба статистики України.

Рис. 2.1. Динаміка індексу промислового виробництва в 2013-2016 рр.
(до відповідного періоду попереднього року,
кумулятивно нарастаючим підсумком), %

Донецька область^{15,16} в 2013 р. до Зведеного бюджету України забезпечила збір надходжень 17,0 млрд грн. В 2014 р. показник впав до 12,6 млрд грн (-4,5 млрд грн або -26,2 %), а в 2015 р. – знов зменшився до 9,7 млрд грн (-2,8 млрд грн або -22,6 %). Таким чином, за два роки гібридної війни з окупацією частини території області збір скоротився на -7,3 млрд грн або на 42,9 %.

Зокрема до Державного бюджету України в 2013 р. було забезпечено збір надходжень на рівні 7,0 млрд грн. В 2014 р. показник впав до 4,6 млрд грн (-2,3 млрд грн або -33,7 %), а в 2015 р. – знов зменшився до 4,1 млрд грн (-0,5 млрд грн. або -11,4 %). Таким чином, за два роки гібридної війни з окупацією частини території області збір скоротився на -2,9 млрд грн або на 41,2 %.

У Донецькій області в 2014 р. зібрано податку на додану вартість у розмірі 2 258,4 млн грн або 80,4 % індикативного показника (2 809,8 млн грн). Із загальної суми збору 1 489,8 млн грн або **66,0 % надійшло від підприємств, що перебували на тимчасово неконтрольованих територіях** області. В 2015 р. зібрано податку на додану вартість у меншому розмірі 1 467,6 млн грн або 100,0 % від індикативного показника (1 467,3 млн грн). Із загальної суми збору ПДВ за 2015 р. 368,9 млн грн або **лише 25,1 % надійшло по підприємствах, що знаходяться на обліку на тимчасово непідконтрольних територіях**.

¹⁵ Тут і далі наведено показники без урахування надходжень від митниці та великих платників податків.

¹⁶ Плани та звіти роботи / Головне управління ДФС у Донецькій області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>

До місцевих бюджетів Донецької області в 2013 р. надійшло 10,0 млрд грн. В 2014 р. показник впав до 7,9 млрд грн (-2,1 млрд грн або -20,9 %), а в 2015 р. – зменшився до 5,6 млрд грн (-2,3 млрд грн або -29,2 %). Таким чином, за два роки гібридної війни з окупацією частини території області збір скоротився на -4,4 млрд грн або на 44,0 %.

Надходження єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування знизилися з 12,7 у 2014 р. до 7,7 у 2015 р. За I півріччя 2016 р. надійшло 2,3 млрд грн, що на 1,2 млрд грн або на 35,1 % менше аналогічного показника попереднього року (3,5 млрд грн).

У Луганській області¹⁷ в 2015 р. платники перерахували до бюджетів усіх рівнів 3,3 млрд грн податків, в т.ч 1,5 млрд грн до державного бюджету та 1,8 млрд грн до місцевих бюджетів області. Так якщо в січні збір складав 333,5 млн грн, то у грудні 2015 р. мобілізовано 631,5 млн грн або в 1,9 рази більше. Для порівняння, наприклад, в результаті вжитих податковою службою Луганської області заходів у 2012 р. до зведеного бюджету України було направлено 7,6 млрд грн податків і зборів, в т.ч. до державного – 3,4 млрд грн та до місцевих бюджетів – 3,7 млрд грн податкових платежів.

Надходження ЄСВ знизилися з 5,3 млрд грн у 2014 р. до 2,5 млрд грн у 2015 р. За I півріччя 2016 р. надійшло 0,9 млрд грн, що на 0,2 млрд грн або на 16,4 % менше аналогічного показника попереднього року (1,1 млрд грн).

У Луганській області на початок 2015 р. на обліку перебувало 7 085 платників ПДВ. Протягом 2015 р. кількість платників ПДВ зменшилась на 2 657 суб'єктів господарювання або 37,5 %. Третина з них перебуває на тимчасово неконтрольованій території (табл. 2.1.).

Таблиця 2.1.

Юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які перебувають на обліку в Донецькій і Луганській областях станом на 01.08.2016 р., тис. осіб

Платники	Юридичні особи	Фізичні особи-підприємці	Всього
Платники податків, які перебувають на обліку в органах ДФС (без урахування АР Крим і м. Севастополь)	1 288,9	2 036,3	3 325,2
Платники податків, які перебувають на обліку в органах ДФС Донецької та Луганської областей	131,5	207,7	339,2
Платники податків, місцезнаходження/місце проживання яких – тимчасово неконтрольована територія Донецької та Луганської областей	74,6	128,0	202,6
Платники податків, які перереєстрували юридичну (податкову адресу) з тимчасово неконтрольованої території на Сході України на інші території України	5,9	5,3	11,2

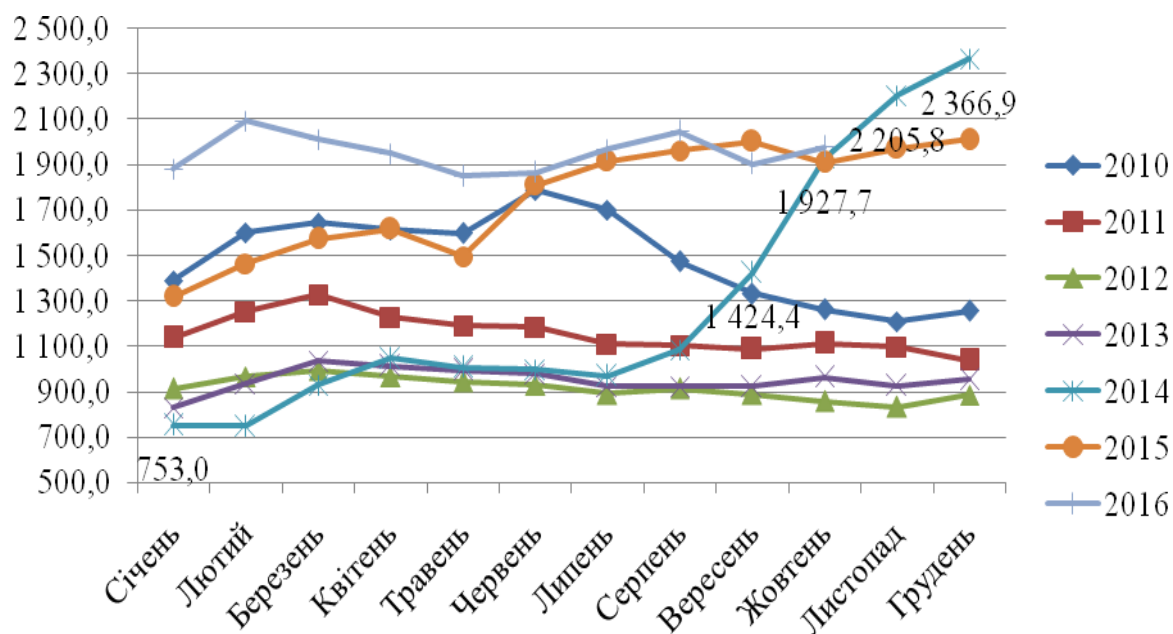
Джерело: Державна фіскальна служба України.

Великі підприємства, які розташовані на непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей на сьогодні продовжують сплачувати податки до державного та місцевих бюджетів України. За 2015-поч. 2016 рр.

¹⁷ Плани та звіти роботи / Головне управління ДФС у Луганській області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>

вони сплатили податків у розмірі 5,7 млрд грн та надали валютної виручки у суму 1 071,15 млн дол. США¹⁸. Слід зазначити, що малі підприємства під тиском експропріації майна терористичними організаціями сплачують податки до квазі-бюджетів самопроголошених республік, проте великі підприємства зацікавлені мати українську юрисдикцію аби продавати свою продукцію на підконтрольну територію та здійснювати експортні поставки закордон. Середні ж підприємства все менше сплачують до вітчизняних бюджетів, що є вкрай негативною тенденцією. Податкову юрисдикцію т.зв. «ДНР/ЛНР» не визнає навіть РФ. Водночас підприємства все ж вимушені на рівні особистих домовленостей сплачувати неформально визначені для кожного з них суми. Таким чином, вони зазнають подвійного оподаткування. Характерно, що попри проголошену «рубльову зону», такі підприємства продовжують виплачувати заробітну плату своїм працівникам у гривнях¹⁹.

За даними Державної служби статистики України, заборгованість із виплати заробітної плати на станом на 1 січня 2015 становила 2 436,8 грн з урахуванням зони проведення антитерористичної операції та 1 320,12 грн без частини зони проведення АТО (рис. 2.2.). Станом на 1 жовтня 2016 р. становила 1 978,5 млн гривень. Основна частка загальної суми боргу припадала на промисловість (73,1 %). При цьому більше половини боргу утворено в Луганській (25,1 %), Донецькій (18,5 %) та Харківській (10,1 %) областях²⁰.



Джерело: Державна служба статистики України.

Рис. 2.2. Динаміка суми заборгованості із виплати заробітної плати в 2010-2016 рр., млн. грн.

¹⁸ Черниш В. Мешканці окупованих територій мають право бути інтегрованими у свою країну [Електронний ресурс] / В. Черниш // Голос України. – 22.06.2016. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/271209>

¹⁹ «ДНР»: свої курорти, свої телепередачі, но валюта – російська. Що происходит в Донбасе? / Российский оппозиционный сайт «Медуза». – 05.08.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://meduza.io/feature/2016/08/05/dnr-svoi-kurorty-svoi-teleperedachi-no-valyuta-rossiyskaya>

²⁰ Динаміка суми заборгованості із виплати заробітної плати / Державна служба статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/gdn/prc_rik/prc_rik_u/dsz_u_U.html

2. Зменшення доходів Донецької та Луганської областей із відповідним збільшенням їх трансфертної залежності від державного бюджету.

До початку гібридної війни доходи місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) зростали з 86,7 млрд грн у 2011 р., 100,8 млрд грн у 2012 р. до 105,2 млрд грн у 2013 р. (+4,3 % до попереднього року) В 2014 р. з анексією Криму та окупацією Донбасу вони дещо зменшилися до 101,1 млрд грн (-3,9 %), але загалом відновилися у 2015 р. на рівні 120,5 млрд грн (+19,2 %) на хвилі реформи бюджетної децентралізації (табл. 2.2.).

На 2016 р. місцевими бюджетами консервативно заплановано отримати 135,2 млрд грн доходів без урахування трансфертів. В тому числі за 9 місяців 2016 р. вже акумульовано 120,7 млрд грн, що вже відповідає показнику за 12 місяців 2015 р. і становить 85,5 % планового річного показника.

Таблиця 2.2.

Динаміка виконання місцевих бюджетів України за доходами
(без урахування трансфертів) в 2011-2016 рр., млрд грн

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (план)	9 міс. 2015	9 міс. 2016
Доходи місцевих бюджетів, в т.ч.	86,66	100,81	105,17	101,10	120,48	135,23	85,97	120,74
(1) АР Крим	4,58	5,60	5,89	0,96	-	-	-	-
(2) м. Севастополь	0,95	1,19	1,27	0,24	-	-	-	-
(3) Донецька область	10,08	11,59	12,46	9,65	7,09	6,61	5,04	6,89
(4) Луганська область	3,96	4,60	4,46	3,31	2,16	1,62	1,56	2,05
(5) м. Київ	10,88	12,39	12,89	14,82	22,18	21,30	16,99	20,85
Доходи без (1-5)	56,20	65,45	68,20	72,12	89,05	105,70	62,37	90,95

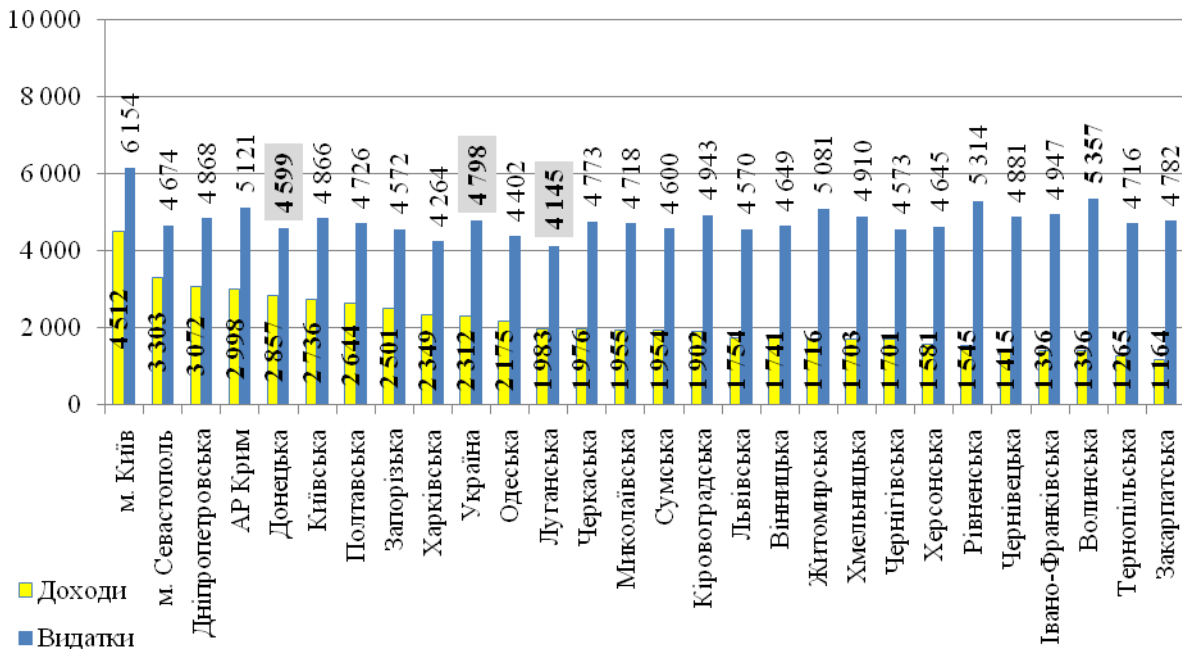
Примітка: дані по АР Крим за 2014 р. наведено за I квартал.

Джерело: Державна казначейська служба України.

Якщо ж аналізувати загальну структуру доходів місцевих бюджетів в 2013-2015 рр. без урахування зведених бюджетів Донецької та Луганської областей, АР Крим та м. Севастополя, а також м. Києва (що мав особливості в контексті реформи бюджетної децентралізації), то доходи інших місцевих бюджетів не скорочувалися. Так без урахування трансфертів вони становили 68,2 млрд грн у 2013 р. (+4,2 %), 72,1 млрд грн у 2014 р. (+5,7 %) та 89,0 млрд грн у 2015 р. (+23,5 %). І таким чином, з початком гібридної війни зростання доходів місцевих бюджетів на більшості території України подекуди уповільнилося, але в цілому не зменшилося.

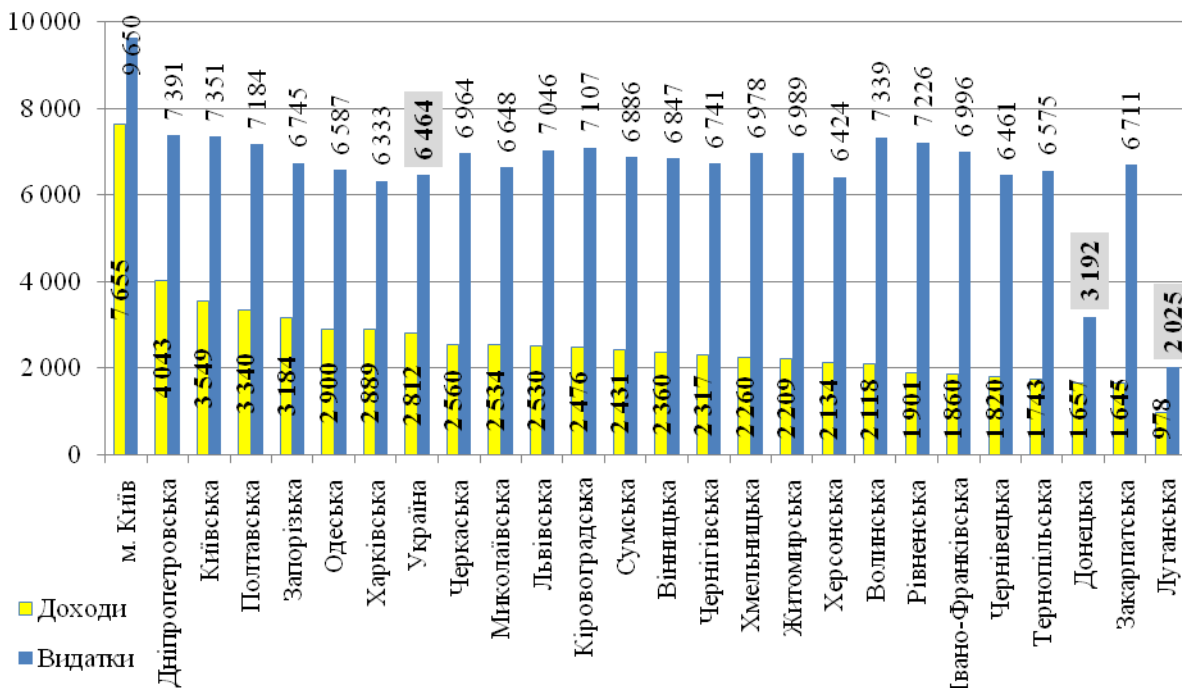
Середній рівень доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) на одну особу до початку гібридної війни в 2013 р. у Донецькій області був одним із найвищих в Україні. Луганська область мала показник трохи нижчий за середній по Україні. Необхідно розраховувати, що АР Крим, м. Севастополь та м. Київ як столиця мали особливості формування доходної частини бюджетів. Якщо податкова спроможність регіону Донбасу однією з зайвих, то з окупацією частини областей вона стала найнижчою в Україні. Причому рівень видатків скоротився через міграцію громадян з окупованих

територій на підконтрольні. Аналогічна ситуація зі скороченням видатків на душу населення відбулася у Харківській області (рис. 2.3.-2.4.).



Джерело: Міністерство фінансів України.

Рис. 2.3. Середній рівень доходів та видатків місцевих бюджетів на одну особу за регіонами України (без міжбюджетних трансфертів) в 2013 р., грн



Джерело: Міністерство фінансів України.

Рис. 2.4. Середній рівень доходів та видатків місцевих бюджетів на одну особу за регіонами України (без міжбюджетних трансфертів) в 2015 р., грн

Доходи зведених бюджетів областей стрімко зменшилися, насамперед через номінальне зменшення кількості місцевих бюджетів внаслідок окупації частини територій. Зменшення доходів відповідно обумовило скорочення обсягів видатків Донецької та Луганської областей у період розгортання збройної агресії. В цей період пріоритетом фінансування були лише захищені статті видатків. Збалансованість місцевих бюджетів забезпечувалась трансфертними коштами з державного бюджету, що обумовило посилення навантаження на центральний бюджетний фонд в умовах дефіциту фінансових ресурсів та дисбалансу державних фінансів.

У *Донецькій області* доходи місцевих бюджетів без урахування трансфертів зменшилися з 12,5 млрд грн у 2013 р. до 9,7 у 2014 р. та 7,1 млрд грн у 2015 р. За два роки гібридної війни податкові надходження до місцевих бюджетів скоротилися на -5,1 млрд грн (на -2,3 у 2014 р. та -2,7 у 2015 р.), в т.ч. надходження ПДФО скоротилися на -4,4 млрд грн. Видатки скоротилися з 20,1 млрд грн у 2013 р. до 13,7 млрд грн у 2015 р. (табл. 2.3., рис. 2.5.).

У *Луганській області* доходи місцевих бюджетів без урахування трансфертів зменшилися з 4,5 млрд грн. у 2013 р. до 3,3 у 2014 р. та 2,2 млрд грн у 2015 р. Податкові надходження скоротилися на -2,2 млрд грн (на -0,9 у 2014 р. та -1,3 у 2015 р.), в т.ч. надходження ПДФО – на -1,9 млрд грн. Видатки скоротилися з 9,3 млрд грн у 2013 р. до 4,5 млрд грн у 2015 р. (табл. 2.4., рис. 2.5.).

Завдяки трансфертній підтримці з державного бюджету до місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, а також перенаправлення трансфертів, що призначалися бюджетам окупованих територій, темпи зменшення видатків були меншими, ніж темпи скорочення доходів. Таким чином, було уповільнено загальне падіння власних доходів та забезпечено збалансованість місцевих бюджетів Донбасу. Посилення фіскального дисбалансу зведених бюджетів областей та районів також було обумовлено номінальним зменшенням кількості місцевих бюджетів через окупацію адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня.

Виконання державного бюджету та місцевих бюджетів у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, регулюється нормами Бюджетного кодексу України згідно ст. 24 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення». Зокрема витрати державного бюджету, у тому числі в частині трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, здійснюються після повернення територій під контроль державної влади. Неперераховані обсяги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території перерозподіляються шляхом збільшення обсягу:

- міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам населених пунктів, на територію яких переміщуються особи (споживачі гарантованих послуг) з населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території;
- видатків державного бюджету на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях.

Таблиця 2.3.

Динаміка виконання зведеного бюджету Донецької області
в 2011-2016 рр., млрд грн

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (план)	9міс. 2015	9міс. 2016
Податкові надходження, в т.ч.	9,02	10,38	11,23	8,88	6,16	6,15	4,42	6,16
ПДФО	6,94	7,94	8,59	6,87	4,16	4,19	2,96	3,85
Разом доходів (без трансфертів)	10,08	11,59	12,46	9,65	7,09	6,61	5,04	6,89
Трансферти	7,28	10,83	8,06	8,44	9,50	8,28	7,02	6,54
Усього доходів з трансфертами	17,37	22,42	20,51	18,09	16,59	14,89	12,06	13,42
Освіта	4,67	5,60	5,79	4,38	3,46	4,72	2,15	2,55
Охорона здоров'я	3,92	5,09	5,10	3,96	3,11	3,72	1,78	2,07
Соціальний захист та соціальне забезпечення	3,41	4,09	4,56	3,99	3,36	4,16	2,26	3,47
Разом видатків (без трансфертів)	16,74	21,60	20,05	16,10	13,66	19,18	7,69	9,96
Трансферти	0,29	0,33	0,32	0,20	0,24	0,44	0,19	0,31
Усього видатків з трансфертами	17,03	21,93	20,37	16,30	13,90	19,62	7,87	10,26
Дефіцит/профіцит (без трансфертів)	-6,65	-10,01	-7,60	-6,45	-6,57	-12,57	-2,64	-3,07
Дефіцит/профіцит (з трансфертами)	0,33	0,49	0,14	1,79	2,69	-4,85	4,19	3,16

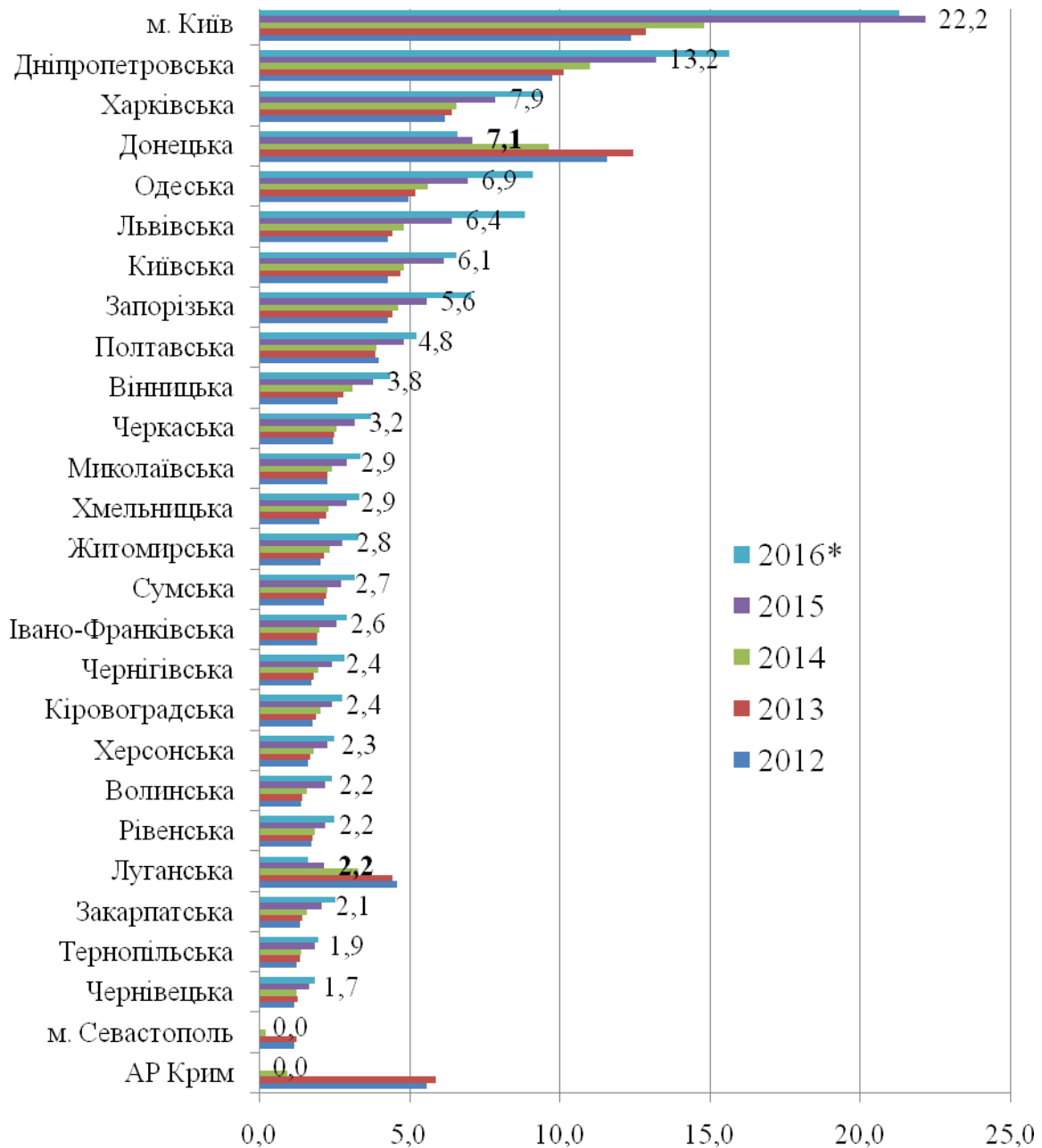
Джерело: Державна казначейська служба України.

Таблиця 2.4.

Динаміка виконання зведеного бюджету Луганської області
в 2011-2016 рр., млрд грн

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (план)	9міс. 2015	9міс. 2016
Податкові надходження, в т.ч.	3,39	3,82	3,93	2,99	1,73	1,51	1,23	1,85
ПДФО	2,73	2,98	3,08	2,36	1,18	1,06	0,82	1,18
Разом доходів (без трансфертів)	3,96	4,60	4,46	3,31	2,16	1,62	1,56	2,05
Трансферти	4,06	5,32	4,63	4,33	3,26	3,43	2,84	2,52
Усього доходів з трансфертами	8,02	9,92	9,08	7,64	5,43	5,04	4,40	4,57
Освіта	2,33	2,76	2,86	2,01	1,29	1,66	0,83	0,92
Охорона здоров'я	2,01	2,42	2,49	1,59	1,08	1,34	0,68	0,78
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1,67	2,01	2,23	1,67	1,14	1,74	0,77	1,26
Разом видатків (без трансфертів)	7,81	9,79	9,32	6,43	4,48	6,34	2,76	3,64
Трансферти	0,01	0,02	0,07	0,01	0,00	0,06	0,00	0,05
Усього видатків з трансфертами	7,83	9,81	9,38	6,44	4,48	6,41	2,76	3,69
Дефіцит/профіцит (без трансфертів)	-3,86	-5,19	-4,86	-3,13	-2,32	-4,73	-1,20	-1,59
Дефіцит/профіцит (з трансфертами)	0,20	0,11	-0,30	1,20	0,94	-1,37	1,64	0,88

Джерело: Державна казначейська служба України.



Джерело: Державна казначейська служба України.

Примітка: проранжовано за 2015 р., за 2016 р. наведено планові показники.

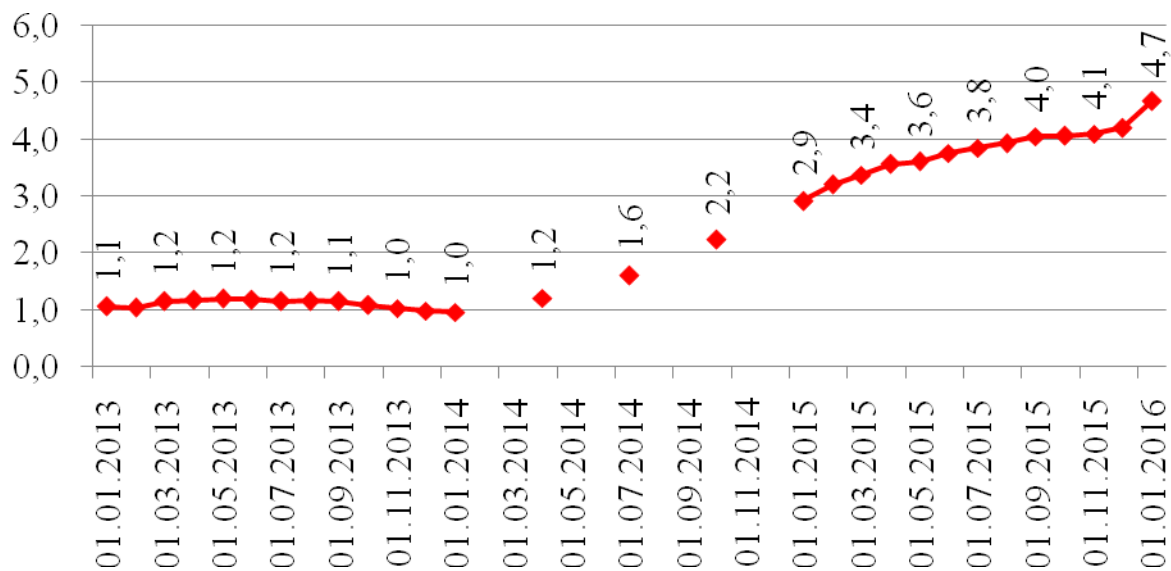
Рис. 2.5. Динамка формування доходів місцевих бюджетів України в 2012-2016 рр., млрд грн

3. Зростання податкового боргу Донбасу. Військові дії на Донбасі призвели до стрімкого нарощення податкового боргу, що обумовлено перш за все несплатою підприємствами своїх зобов'язань у зв'язку з призупиненням діяльності на Донбасі внаслідок захопту їх території незаконними озброєними формуваннями та неможливістю здійснювати свою діяльність в регіоні, а також відсутністю грошових коштів у підприємств у зв'язку з тяжким фінансовим станом дебіторів та зупиненням розрахунків за продукцію. Найбільшу питому вагу в зростанні податкового боргу складають державні податкові інспекції

районів та міст, які переміщені з неконтрольованої території, оскільки основні суми боргу обліковуються за підприємствами на непідконтрольній території.

У *Донецькій області* в період з початку гібридної війни відбулося суттєве зростання податкового боргу. За даними ГУ ДФС у Луганській області, станом на 01.01.2014 р. податковий борг до зведеного бюджету становив **961,2** млн грн та стрімко зростав – на +1 950,6 або втричі до рівня **2 911,8** млн грн станом на 01.01.2015 р. А потім ще на +1 744,5 млн грн або в 1,6 рази до **4 656,3** млн грн станом на 01.01.2016 р. (рис. 2.6.).

По інспекціях, які знаходяться на території, контрольованій Україною, борг станом на 01.01.2016 р. складає 1 714,1 млн грн (з початку року зростання на 888,4 млн грн). Питома вага реального до стягнення боргу в його загальній сумі станом на 01.01.2016 р. складає майже 68 % (1 162,8 млн грн), погашення якого в свою чергу ускладнюється низкою причин, однією з яких є відсутність активів для його забезпечення. По інспекціях районів та міст, які переміщені з неконтрольованої території України, борг складає 2 942,3 млн грн (впродовж 2015 р. зростання на 856,1 млн грн).



Джерело: Звітність Головного управління ДФС в Донецькій області.

Примітка: без врахування податкового боргу великих платників податків.

Рис. 2.6. Динаміка податкового боргу за Головним управлінням ДФС Донецької області до Зведеного бюджету в 2013-2015 рр., млрд грн

У *Луганській області* податковий борг до зведеного бюджету за останній рік дещо зменшився. За даними ГУ ДФС у Луганській області, станом на 01.01.2015 р. він становив 1 386,0 млн грн. у т.ч. 765,0 млн. грн. до державного бюджету та 622,0 млн грн до місцевих бюджетів. Станом на 01.01.2016 р. борг до зведеного бюджету зменшився і склав 1 310,0 млн грн. у т.ч. 765,0 млн грн до державного бюджету (не змінився) та 545,0 млн грн. до місцевих бюджетів (зменшився на 77,0 млн грн). За рахунок вжитих ГУ ДФС у Луганській області заходів з погашення податкового боргу до зведеного бюджету України з

початку і до листопада 2016 р. надійшло 33,8 млн грн. При цьому державний бюджет отримав 22,4 млн грн, місцевий – 11,4 млн грн.²¹

Таким чином, за Головними управліннями Державної фіскальної служби Донецької та Луганської областей (без урахування великих платників податків) податковий борг Донбасу станом на 01.01.2016 р. сукупно обліковувався в обсязі близько 6 млрд грн. Зростання податкового боргу обумовило відповідні втрати доходів бюджетів всіх рівнів.

4. Поширення випадків нелегального переміщення громадян, грошових та товарно-матеріальних цінностей через лінію розмежування та «сірі зони». Особливості в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) передбачені Тимчасовим порядком²² від 12 червня 2015 р. № 415 ог. (з 6-ма змінами).

Включення суб'єктів господарської діяльності здійснюється лише за умови сплати ними податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджету України, при наявності повної інформації щодо прозорості такого процесу та непричетності до терористичної діяльності (фінансування тероризму). Пріоритет у розгляді поданих заяв віддається суб'єктам, які:

- перереєстровані для податкового обліку на контрольованій території України (перереєстрували податкову адресу);
- соціально орієнтовані – виробничий процес направлений на створення робочих місць, виплату заробітних плат, надання матеріальної допомоги, забезпечення соціальних гарантій прав трудових колективів;
- мають єдиний цикл виробництва на неконтрольованій та контрольованій територіях;
- експортоорієнтовані;
- здійснюють розрахунки з використанням виключно банківської системи України.

Для боротьби з економічною злочинністю та контрабандою вдовж лінії зіткнення 30 січня 2015 р. створено спеціальний підрозділ податкової міліції Державної фіскальної служби «Фантом». Бійці спецпідрозділу здійснюють контроль, протидіють незаконному переміщенню вантажів й транспортних засобів через лінію розмежування між Україною та тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях. Податкові міліціонери спільно з співробітниками інших правоохоронних органів викривають фінансові злочини в зоні АТО та протидіють тероризму. Протягом п'яти ротаций в його лавах проходив службу 638 співробітник податкової міліції.

Протягом 2015 р. співробітниками спецпідрозділу ДФС «Фантом» спільно з працівниками СБУ, МВС та ДПС упереджено незаконний перетин поза межами контрольних пунктів в'їзду/виїзду товарно-матеріальних цінностей, яких вилучено на загальну суму понад 210 млн грн. Заходи

²¹ За рахунок погашення податкового боргу від Луганщини до зведеного бюджету спрямовано майже 34 млн грн / Головне управління ДФС у Луганській області. – 02.11.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lg.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/272631.html>

²² Оновлений тимчасовий порядок в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) станом на 24.02.2016 року / Служба безпеки України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136476&cat_id=135945

проводилися у рамках роботи зведених мобільних груп по контролю за протиправним переміщенням вантажів (товарів) через лінію розмежування відповідно до Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей.

За вказаний період вилучено підакцизних товарів на суму майже 27 млн грн, тютюнових та горілчаних виробів на 10,6 млн грн та 23,5 млн грн відповідно, спирту – на 0,8 млн грн, лікарських засобів – на 42,8 млн грн, продуктів харчування – на 58,5 млн грн, ювелірних виробів – на 2,0 млн грн тощо. Крім того, у ході здійснення контрольних-перевірочних заходів виявлено та вилучено з незаконного обігу готівкових коштів на загальну суму 136 млн грн та 400 шт. банківських карт. З них понад 14,3 млн грн – вилучено на початку 2016 р.

Окрім грошових коштів, підакцизної продукції та продуктів харчування громадяни також регулярно намагаються перемістити через лінію розмежування в напрямку непідконтрольної Україні території товари, які призначаються для подальшої реалізації з метою отримання прибутку. Правоохоронці регулярно виявляють випадки нелегального перетину лінії розмежування громадянами та транспортними засобами поза пунктами пропуску т.зв. «мурашиними стежками». Фіксуються діючі канали незаконного перетину через річку Сіверський Донець.

Впродовж 2015 р. на підставі отриманих матеріалів за вказаними фактами зареєстровано і внесено у Єдиний державний реєстр досудових розслідувань 136 кримінальних проваджень. З них – 34 кримінальних провадження за ознаками злочину, передбаченого ст. 212 КК України ухилення від сплати податків, 31 – за ст. 204 КК України незаконне виготовлення, зберігання та збут підакцизних товарів, 17 – за ст. 258-5 КК України фінансування тероризму, 54 – інші. Також співробітниками «Фантому» за 2015 р. складено 856 протоколів про адміністративні правопорушення. В томі числі складено 670 протоколів про порушення порядку провадження господарської діяльності по ст. 164 КУпАП та 185 – порушення порядку переміщення товарів до (з) району проведення АТО за ст. 204-3 КУпАП.²³

Спецпідрозділом «Фантом» за підсумками I півріччя 2016 р. по Донецькій області: складено 479 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень; вилучено товарно-матеріальних цінностей, що незаконно переміщувалися в зоні лінії розмежування та на прилеглий території, на загальну суму 43,9 млн грн; виявлено 20 фактів переміщення готівкових коштів і банківських карток із паспортами на контрольних-пропускних пунктах «Зайцеве» і «Новотроїцьке», вилучено 2,4 млн грн, 29,1 млн російських рублів, 1,1 млн дол. США та 10 тис євро; внесено до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань 30 кримінальних проваджень.²⁴

²³ За рік роботи спецпідрозділ ДФС «Фантом» упередив незаконне переміщення товарів на понад 210 млн. гривень / Державна фіскальна служба України. – 29.01.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentrv/novini/234233.html>

²⁴ Звіт про результати роботи Головного управління ДФС у Донецькій області та підпорядкованих йому державних податкових інспекцій в першому півріччі 2016 року / Головне управління ДФС у Донецькій області. – 07.07.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/257318.html>

5. Запровадження нових податкових пільг для товарів військового та оборонного призначення на період проведення антитерористичної операції та/або запровадження воєнного стану. Відповідні пільги обліковуються Державною фіскальною службою як втрати доходів державного бюджету України²⁵.

Так звільняються від оподаткування ПДВ операції:

- з ввезення на митну територію України та постачання на митній території України: спеціальних засобів індивідуального захисту (каска, бронезилети, тканини для їх виготовлення), певного ряду лікарських засобів та медичних виробів²⁶, широкого ряду продукції оборонного призначення²⁷ (п. 32 підрозділу 2 розділу ХХ).

- з першого постачання товарів для використання у виробництві продукції оборонного призначення, якщо замовником такої продукції є державний замовник, визначений Кабінетом Міністрів України (п. 197.23 ст. 197 Розділу V)²⁸

Дія пільг не поширюється на продукцію оборонного призначення, яка має походження або ввозиться з території країни-окупанта (агресора) по відношенню до України, та/або з окупованої території України.

6. Зростання кількості зловживань при ввезення гуманітарної допомоги в Україну. Чимало шахраїв використовують даний злочинні схеми для власного заробітку. Бюджет зазнає знаних втрат через несплату митних платежів за рахунок ввезення на територію України високоліквідних товарів під виглядом гуманітарки, яка в подальшому реалізовується за грошові кошти. У 2016 р. до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено 9 відомостей щодо неправомірного використання гуманітарних вантажів. Двом особам повідомлено у скоєні кримінального правопорушення, до бюджету держави надійшло понад 1 млн грн, вилучено 300 тонн майна. Виявлено понад 80 організацій, задіяних у фіктивному розподілі гуманітарних вантажів, у тому числі 20 благодійних фондів, які заробляли значні кошти на реалізації гуманітарної допомоги²⁹.

²⁵ Довідник пільг, наданих чинним законодавством по сплаті податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Довідник № 80/1 податкових пільг, що є втратами доходів бюджету станом на 01.10.2016 р. / Державна фіскальна служба України, Департамент методологічної роботи з питань оподаткування. 10.10.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/dovidniki--reestri--perelik/dovidniki-/54005.html>

²⁶ Закон України «Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо спеціальних засобів індивідуального захисту та лікарських засобів» від 01.07.2014 р. №1561-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1561-18>

²⁷ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування продукції оборонного призначення» від 02.09.2014 р. №1658-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1658-18>

²⁸ Закон України «Про внесення зміни до статті 197 Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для забезпечення виконання державних контрактів з оборонного замовлення та договорів на постачання продукції оборонного призначення» від 23.04.2015 р. № 366-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/366-19>

²⁹ У ДФС обговорили шляхи упередження зловживань під час перевезення гуманітарної допомоги / Державна фіскальна служба України. – 18.11.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/274738.html>

2.2. Динаміка та структура видатків зведеного бюджету

7. Зростання видатків на оборону. Збройна військова агресія РФ на Донбасі обумовила необхідність швидкого нарощення оборонних видатків. Попри щорічне повільне зростання номінальних показників видатків бюджету на фінансування оборони їх питома вага у бюджеті та як частки ВВП впродовж останніх десяти років поступово зменшувалася. Так частка видатків зведеного бюджету на оборону зменшилася вдвічі – з 2003 у 7,0 % видатків або 1,9 % ВВП до 3,0 % та 1,0 % ВВП в 2013 р. відповідно (табл. 2.5.). З кризового 2009 р. видатки фінансувалися на рівні 1,0 % ВВП, що було критично низьким. Видатки на оборону на фінансувалися через державний бюджет. Частка видатків на оборону у структурі видатків державного бюджету за десять років відповідно зменшилася з 9,4³⁰ % до 5,2 % загального обсягу видатків (без урахування трансфертів місцевим бюджетам). Означене зумовило неготовність армії до гострої фази гібридної війни.

З початком збройної військової агресії РФ видатки на оборону потребували різкого і стрімко зросли з **14,8 млрд грн у 2013 р до 27,4 у 2014 р. та 52,0 у 2015 р.** (рис. 2.7.) Характерно, що із розгортанням гібридної війни впродовж 2014-2015 рр. фінансування видатків на оборону мало найвищий³¹ темп зростання. Так при зростанні видатків Зведеного бюджету України в 2014 р. проти 2013 р. на рівні 3,4 % видатки на оборону збільшилися на 84,3 %, а у 2015 р. проти 2014 р. – при зростанні сукупних видатків на рівні 30,0 % видатки на оборону збільшилися на 90,1 %. Загалом зростання видатків у 2015 р. порівняно з 2013 р. відбулося в 3,5 рази. В 2015 р. частка бюджету та ВВП, що спрямовується на фінансування оборони сягнула найвищого показника за роки незалежності – 7,7 % та 2,6 % ВВП відповідно.

В 2016 р., як заплановано видатки зведеного бюджету на фінансування оборони складуть 61,8 млрд грн, що на 9,8 млрд грн або на 18,8 % більше аналогічного показника попереднього року (52,0 млрд грн). Таким чином, частка видатків у загальній структурі бюджету становитиме 7,3 %, у ВВП – 2,7 % (табл. 2.5.).

Ризик подальшого загострення воєнного конфлікту обумовлює необхідність високого рівня видатків передусім в частині грошового та матеріально-технічного забезпечення. У період 2015-2016 рр. істотно збільшилося грошове забезпечення українських військовослужбовців рядового та начальницького складу (табл. 2.6.). Так якщо у 2013 р. показник становив 20,8 млрд грн у видатках зведеного бюджету, то у 2016 р. він зростає до 49,1 млрд грн. або 28,1 % видатків зведеного бюджету на оплату праці. У 2016 р. базове грошове забезпечення військовослужбовців у порівнянні з показниками 2014-2015 рр. зросло у 2,5 рази, а грошове забезпечення військовослужбовців, які служать у зоні АТО – у 1,6 рази^{32,33}.

³⁰ Статистичний збірник «Бюджет України за 2003 рік» / Міністерство фінансів України. – Київ, 2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/archive/docview>

³¹ За єдиними виключенням статті видатків на житлово-комунальне господарство у 2014 р.

³² Наказ Міністерства оборони «Про особливості виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України в 2016 році» від 27.01.2016 р. №44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrmilitary.com/2016/02/nakaz-mou-44.html>

Динаміка фінансування оборони
за Зведеним бюджетом України в 2003-2016 рр.

Статті бюджету	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Видатки зведеного бюджету, млрд грн	34,8	48,1	55,5	60,3	75,8	102,5
в т.ч. видатки на оборону, млрд грн	1,6	2,3	3,4	3,5	5,3	6,2
% до видатків	4,47	4,77	6,20	5,86	6,97	6,02
% до ВВП	1,19	1,30	1,63	1,51	1,90	1,73

Таблиця 2.5. (продовження)

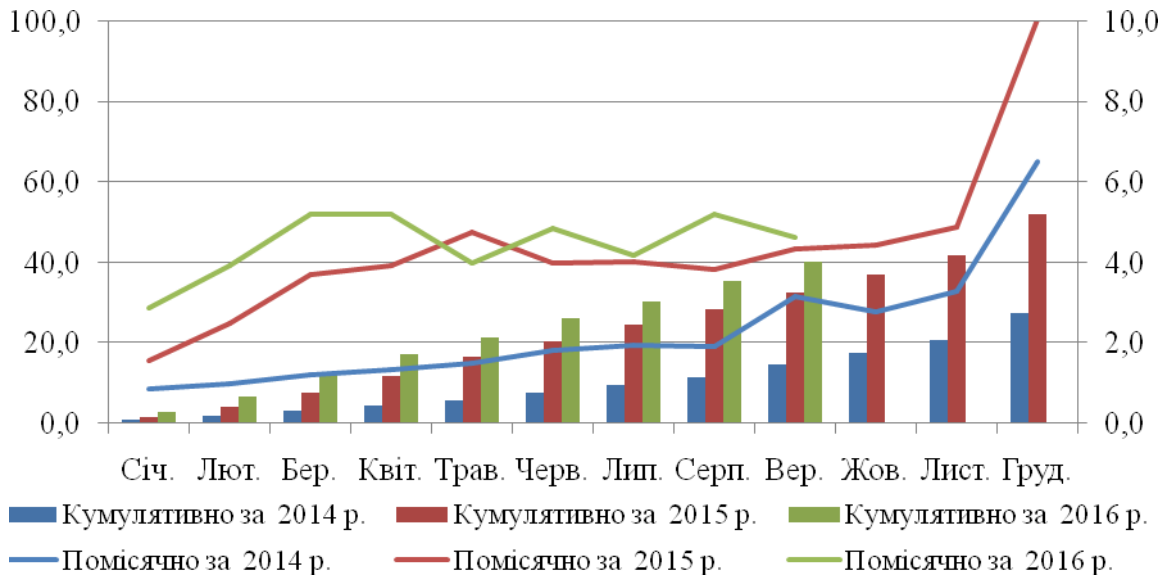
Статті бюджету	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Видатки зведеного бюджету, млрд грн	142,0	175,5	226,1	309,2	307,4	377,8
в т.ч. видатки на оборону, млрд грн	5,9	6,4	9,4	11,7	9,7	11,3
% виконання плану	88,8	96,0	74,4	83,5
% до видатків	4,16	3,64	4,17	3,79	3,14	3,00
% до ВВП	1,29	1,13	1,25	1,18	1,02	1,05

Таблиця 2.5. (продовження)

Статті бюджету	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Видатки зведеного бюджету, млрд грн	416,9	492,5	505,8	523,1	679,9	848,5
в т.ч. видатки на оборону, млрд грн	13,2	14,5	14,8	27,4	52,0	61,8
% виконання плану	91,5	83,4	91,8	95,1	95,3	...
% до видатків	3,18	2,94	2,93	5,23	7,65	7,28
% до ВВП	1,02	1,03	1,02	1,72	2,63	2,73

Примітка: за 2016 р. наведено планові показники.

Джерело: Державна казначейська служба України.



Джерело: Державна казначейська служба України.

Рис. 2.7. Динаміка фінансування оборони за Зведеним бюджетом України в 2014-2016 рр., млрд грн

Таблиця 2.6.

Динаміка видатків зведеного бюджету України за економічною класифікацією в 2007-2016 рр., млрд. грн.

Код	Назва статті	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 план*
2000	ПОТОЧНІ ВИДАТКИ (ПВ)	187,4	268,1	287,3	347,2	374,9	451,7	476,5	502,9	633,1	766,6
2100	Оплата праці і нарахування на заробітну плату	72,7	97,7	106,0	123,6	135,1	157,5	167,7	162,5	185,6	211,7
2110	Оплата праці	54,2	73,0	79,0	92,3	101,0	117,4	124,9	121,2	138,9	174,7
2111	Заробітна плата	43,7	59,7	64,6	76,1	82,6	98,3	104,1	95,1	103,2	125,6
2112	Грошове забезпечення військово-службовців (ГЗВ)	10,5	13,3	14,4	16,2	18,4	19,0	20,8	26,1	35,7	49,1
2120	Нарахування на оплату праці	18,5	24,7	26,9	31,3	34,1	40,1	42,8	41,2	46,7	37,0
3000	КАПІТАЛЬНІ ВИДАТКИ (КВ)	38,7	41,2	20,1	30,6	41,9	40,7	29,4	20,2	46,8	80,6
	Усього	226,1	309,2	307,4	377,8	416,9	492,5	505,8	523,1	679,9	848,5
Довідково:											
питома вага, %											
	ГЗВ у оплаті праці	19,4	18,2	18,3	17,5	18,2	16,2	16,6	21,6	25,7	28,1
	ГЗВ у ПВ	5,6	4,9	5,0	4,7	4,9	4,2	4,4	5,2	5,6	6,4
	ПВ у загальній структурі	82,9	86,7	93,5	91,9	89,9	91,7	94,2	96,1	93,1	90,4
	КВ у загальній структурі	17,1	13,3	6,5	8,1	10,1	8,3	5,8	3,9	6,9	9,5

Примітка: план на 2016 р. включає нерозподілені видатки 1,3 млрд грн.

Джерело: Державна казначейська служба України.

У Щорічному посланні Президента України до Верховної ради України в 2016 р. наголошувалося, що «майже 3 % ВВП на оборону – це багато порівняно із ледве 1 %, яким легковажили уряди ще в середині нульових років. Але дуже замало для країни, яка де-факто у стані війни. Та більше, на жаль, і це правда, ми собі дозволити не можемо – військове навантаження на бюджет та соціальну сферу і так критично велике. Тому армія все ще потребує громадянської допомоги, громадянської підтримки, і держава вдячна кожному, чия приватна громадянська ініціатива зміцнює нашу обороноздатність»³⁴.

Збройна військова агресія РФ в 2014 р. потребувала швидкого створення армії, яка відповідно потребувала фінансового забезпечення. Так окрім загальних заходів із розширення податкової бази та суворої економії бюджетних коштів, перерозподілу коштів на підтримку обороноздатності держави та боєготовності її війська, до бюджету того ж року було вжиті безпрецедентні цільові заходи – запровадження військового збору та випуск двох військових державних позик.

Військовий збір. Із 3 серпня 2014 р.³⁵ запроваджено сплату військового збору за ставкою 1,5 %. Об'єктом оподаткування збором з початку було визначено тільки доходи у формі заробітної плати та виграшу в грошову лотерею. Як планувалося, запровадження військового збору було тимчасовим, до 1 січня 2015 р. З 1 січня 2015 р.³⁶ формулювання уточнене до «тимчасово, до набрання чинності рішенням Верховної Ради України про завершення реформи Збройних Сил України» (п. 16-1 Підрозділу 10. Розділ XX. Перехідні Положення). Розширено коло об'єктів оподаткування і прирівняне до податку на доходи фізичних осіб (ст. 163). Тобто для резидента наступні доходи:

- загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід;
- доходи з джерела їх походження в Україні, які остаточно оподатковуються під час їх нарахування (виплати, надання);
- іноземні доходи - доходи (прибуток), отримані з джерел за межами України.

В процесі запровадження військового збору відбулася технічна помилка. Законом від 02.03.2015 р. № 211-VIII з 13 березня 2015 р. до оподаткування військовим збором помилково були включені доходи від операцій з валютними цінностями. Однак з економічної точки зору відбувається еквівалентний обмін однієї цінності на іншу. Джерело доходу фізичної особи в даному випадку відсутнє. Внаслідок штучного підвищення вартості іноземної валюти зменшилася її пропозиція, значно зріс обсяг оперетці на тіньовому ринку. Законом «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо військового збору» від 12.05.2015 р. № 381-VIII операції з валютними

³⁴ Щорічне Послання Президента до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році» / Офіційне інтернет-представництво Президента України Петра Порошенка. – 06.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077>

³⁵ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 31.07.2014 р. №1621-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-18>

³⁶ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. №71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/71-19/paran1804#n1804>

цінностями виключено з об'єктів оподаткування військовим збором з 11 червня 2015 р.

Тимчасово, на період проведення антитерористичної операції, не підлягають оподаткуванню військовим збором доходи у вигляді грошового забезпечення працівників правоохоронних органів, військовослужбовців та працівників Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, осіб рядового, начальницького складу, військовослужбовців, працівників Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та інших осіб на період їх безпосередньої участі в антитерористичній операції.

Військові казначейські зобов'язання та облигації. В 2014 р. Міністерство фінансів України здійснило розміщення т.зв. «військових» державних цінних паперів з фіксованою ставкою доходу з метою залучення додаткових коштів для фінансування нагальних потреб Збройних Сил України. Така пропозиція стала закликком до спільноти щодо об'єднання зусиль, бажань та намірів долучитися до вирішення загальнонаціонального завдання – підвищення їх боєготовності та зміцнення обороноздатності держави. Згідно Постанов Кабінет Міністрів України постановляв здійснити випуск облигацій внутрішньої державної позики «Військові облигації»³⁷ в обсязі **до 1 млрд грн**, казначейських зобов'язань «Військові»³⁸ – загальним обсягом **100 млн грн**.

За підсумками 2014 р. у загальній сумі внутрішніх державних запозичень **99,9 млн грн** склали надходження від облигацій та **88,4 млн грн** від реалізації казначейських зобов'язань³⁹. Цінні папери були розміщені серед юридичних та фізичних осіб відповідно. Номінальна вартість одного становила 1000 грн, термін обігу – 2 роки, річна відсоткова ставка доходу – 7%. *Характерно, що у списку з 17 банків - первинних дилерів з розміщення ОВДП були також два російські – АТ «Сбербанк Росії» та ПАТ «ВТБ Банк».* Слід визнати, що військові цінні папери користувалися меншим попитом за очікуваний. Основними причинами крім перебігу загальної економічної рецесії була зависока для широких верств населення номінальна вартість цінного паперу та його низька дохідність. Благодійники, меценати, спонсори і волонтери вбачали більш доцільним терміново здійснювати безпосереднє матеріально-технічне забезпечення армії без тривалих процедур державного посередництва.

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про випуск облигацій внутрішньої державної позики «Військові облигації» від 01.04.2014 р. №101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/101-2014-%D0%BF>

³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про випуск казначейських зобов'язань «Військові» від 01.04.2014 р. №100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/100-2014-%D0%BF>

³⁹ Розрахунки за борговими зобов'язаннями держави по загальному фонду державного бюджету за 2014 рік на 01.01.2015 (оперативні дані) / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – 05.01.2015. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/241922>

8. Надання податкових та соціальних пільг учасникам АТО та ВПО.

Законодавством передбачається надання низки пільг учасникам АТО, зокрема встановлено преференції сплати ними податків і зборів⁴⁰:

1. *Сума щорічної разової грошової допомоги, яку надають учасникам АТО, не включається до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу та не обкладається ПДФО.*

2. *Не обкладаються ПДФО доходи учасника бойових дій під час АТО, отримані як благодійна допомога.* Також передбачається пільга й для самих благодійників – не оподатковуватимуть доходи, отримані ними для надання благодійної допомоги учасникам АТО. *Наприклад:* фізична особа, унесена до Реєстру волонтерів антитерористичної операції, отримала кошти від населення, які передасть бійцю АТО. Ані у волонтера, ні в бійця АТО доходи у вигляді отриманих грошових коштів не обкладатимуться ПДФО. Окрім цього, не оподатковуються доходи у вигляді благодійної допомоги, наданої міжнародними благодійними організаціями особам, що проживають на території проведення АТО, чи особам, які вимушено її покинули.

3. *Грошове забезпечення особі, яка перебуває в зоні АТО, не підлягає обкладенню військовим збором.* Особі, яка перебуває в зоні АТО, виплачують грошове забезпечення. На період перебування такої особи в зоні антитерористичної операції вся сума грошового забезпечення не підлягає обкладенню військовим збором.

4. *Для учасників АТО також передбачена пільга щодо сплати земельного податку.* Звільнення від сплати податку за земельні ділянки поширюється на одну земельну ділянку за кожним видом використання в межах граничних норм, установлених ст. 281 Податкового кодексу України. *Наприклад:* для будівництва індивідуальних гаражів – не більш як 0,01 гектара, а для ведення особистого селянського господарства – у розмірі не більш як 2 гектари.

5. *Місцевими радами можуть надаватися пільги щодо сплати місцевих податків.* Так, *наприклад,* рішенням Київської міської ради була встановлена пільга щодо сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для квартир/житлових будинків, що належать учасникам АТО чи сім'ям загиблих учасників.

6. *Якщо особа не змогла вчасно подати податкову звітність* через те, що вона перебувала в зоні АТО чи на цій території розташоване її підприємство, вона звільняється від відповідальності, оскільки АТО є форс-мажорною обставиною. Але такий факт обов'язково повинен бути засвідчений Торгово-промисловою палатою, яка видає відповідне свідоцтво.

7. *Фізичні особи-підприємці, особи, які провадять незалежну професійну діяльність,* призвані на військову службу під час мобілізації чи залучені до виконання обов'язків щодо мобілізації за посадами, передбаченими штатами воєнного часу, на весь період їх військової служби звільняються від обов'язку нарахування, сплати й подання податкової звітності з ПДФО та ЄСВ.

⁴⁰ Які податкові пільги передбачено для учасників АТО / Головне управління Державної фіскальної служби у м. Києві. – 29.04.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kyiv.sfs.gov.ua/okremistorinki/arhiv1/247053.html>

8. *Учасників бойових дій включено до категорій громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню* згідно внесених змін⁴¹ до Закону України Про зайнятість населення від 05.07.2012 р. № 5067-VI (п. 8 ч. 1 ст. 14). Зміни набули чинності з 30 серпня 2016 р. Роботодавцю, який працевлаштовує безробітних учасників АТО за направленням центрів зайнятості строком не менше ніж на 2 роки щомісяця компенсуються фактичні витрати у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за відповідну. Компенсація виплачується протягом одного року з дня працевлаштування особи за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонду соціального захисту інвалідів (у разі працевлаштування інваліда). Реалізація положень Закону сприяє працевлаштуванню учасників АТО.

Соціальні пільги учасникам АТО згідно ст. 12 Закону України «Про ветеранів війни» налічують понад 20 позицій та включають медичні, житлово-комунальні, транспортні, трудові пільги та грн. Найбільш значущою серед них є 75- % знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 кв. метр загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю). Разом з тим поточних та прогнозних розрахунків таких податкових та соціальних пільг для бюджетів всіх рівнів на перспективу немає.

9. Зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Проведення антитерористичної операції на Донбасі зумовило збільшення навантаження на державний бюджет в частині фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Бюджетами всіх рівнів забезпечується державна підтримка тимчасово переміщених осіб, військовослужбовців, постраждалих та сімей загиблих.

Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні⁴², кількість задокументованих жертв на Донбасі з початку збройного конфлікту в середині квітня 2014 р. до 15 вересня 2016 р. досягла 9640 людей. Крім того 22 431 людина була поранена. Мова йде про обидві сторони конфлікту, а також про цивільних осіб. Державна соціальна підтримка сімей загиблих та постраждалих фінансується бюджетами всіх рівнів.

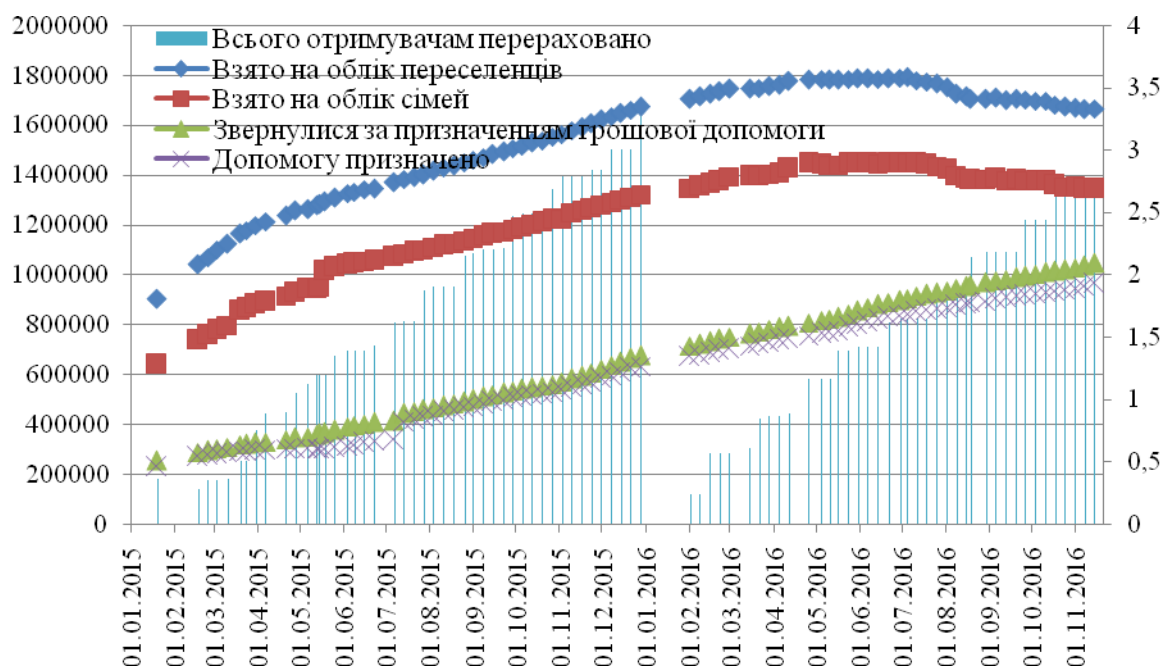
Згідно звіту Дитячого фонду ООН⁴³, близько 580 тисяч дітей потребують термінової допомоги і понад 230 тис. дітей були змушені залишити свої домівки. Близько однієї з п'яти шкіл і дитсадків у регіоні були пошкоджені чи зруйновані, і близько 300 тис. дітей потребують негайної допомоги у продовженні своєї освіти.

⁴¹ Закон України «Про внесення зміни до статті 14 Закону України «Про зайнятість населення» щодо додаткових гарантії у сприянні працевлаштуванню учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» від 07.07.2016 р. № 1436-VIII. [Електронний ресурс]. – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1436-19>

⁴² Situation in eastern Ukraine worsening, says UN report / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – 15 September, 2016. [Electronic recourse]. – Access mode: <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/3948-situation-in-eastern-ukraine-worsening-says-un-report>

⁴³ ЮНІСЕФ: понад півмільйона дітей на Донбасі потребують допомоги / BBC Україна. – 04.05.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/society/2016/05/160504_unicef_donbas_sa

Держава надає підтримку внутрішньо переміщеним особам (ВПО). Надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг у 2014 р. профінансовано на рівні 357,1 млн грн (заплановано – 510,0 млн грн); у 2015 р. – 3 317,6 млн грн. (заплановано – 3 360,0 млн грн); у 2016 р. фінансування заплановане у сумі 2 787,0 млн грн, у 2017 р. – 3 263,7 млн грн (рис. 2.8.)



Джерело: Міністерство соціальної політики України.

Рис. 2.8. Динаміка кількості внутрішньо переміщених осіб (ліва шкала, осіб) та грошової виплати (права шкала, млрд грн) в 2015-2016 рр.

Кількість ВПО до липня 2016 р. стрімко зростала. Так за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій про осіб з Донбасу і Криму (наведено показники на початок⁴⁴ та на кінець⁴⁵ 2015 р.):

- взятих на облік: кількість осіб зросла з 901 281 до 1 673 135 (+85,6 %), або сімей зросла з 638 301 до 1 320 162 (понад як вдвічі);
- звернулися за призначенням грошової допомоги: кількість сімей зросла з 253 294 до 675 599 (+66,7 %),
- з них допомогу призначено: кількість сімей зросла з 228 061 до 632 575 (+77,4 %).

⁴⁴ Обліковано понад 900 тис. переселенців / Міністерство соціальної політики України. – 20.01.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=171176&cat_id=107177

⁴⁵ Обліковано 1 673 135 переселенців / Міністерство соціальної політики України. – 28.12.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=184787&cat_id=107177

Пік кількості ВПО на обліку сягнув на початку липня 2016 р. Так станом на 4 липня 2016 р. було взято на облік найбільшу кількість – 1 790 267 переселенців⁴⁶. Від того часу їх кількість поступово зменшується і на даний час складає 1 664 890⁴⁷ осіб станом на 14 листопада 2016 р.

Згідно ж даних Міжвідомчого координаційного штабу⁴⁸ (на 08 листопада 2016 р.) з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції в інших регіонах України тимчасово розміщено 1 054 536 осіб (за добу – 296), з яких 174 982 дитини (за добу – 70) та 501 045 осіб з інвалідністю та похилого віку, у тому числі з Донецької і Луганської областей 1 031 858 осіб (за добу – 296) та Автономної Республіки Крим і міста Севастополь 22 678 осіб.

Кількість ВПО за обліковими даними Мінсоцполітики (1 664 890 осіб) та розміщених Міжвідомчим координаційним штабом (1 054 536 осіб) різняться на 610,4 тис. осіб та потребує уточнення.

Грошова допомога надається внутрішньо переміщеним особам, які стоять на обліку в структурних підрозділах з питань соціального захисту населення, з дня звернення за її призначенням і виплачується по місяць зняття з такого обліку включно, але не більше ніж шість місяців.

Грошова допомога особам, які переміщуються, призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди довільної форми про виплату грошової допомоги цій особі від інших членів сім'ї (уповноважений представник сім'ї) у таких розмірах:

- для непрацездатних осіб (пенсіонери, діти) – 884 грн на одну особу (члена сім'ї);
- для інвалідів – прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність;
- для працездатних осіб – 442 гривні на одну особу (члена сім'ї).

Загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2 400 грн.

У разі відсутності ВПО за місцем проживання понад 60 днів (з обґрунтованих причин – 90 днів) особа вважається такою, що повернулася до постійного місця проживання. Відповідна інформація про скасування довідки взяття на облік невідкладно вноситься до Єдиної бази даних (ст. 12)⁴⁹.

Збільшилися видатки у сфері охорони здоров'я, фізичної та психологічної реабілітації учасників АТО. У складі Міністерства соціальної політики України з вересня 2014 р. трансформувалася Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції⁵⁰, що реорганізована з

⁴⁶Обліковано 1 790 267 переселенців / Міністерство соціальної політики України. – 04.07.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=190852&cat_id=107177

⁴⁷ Обліковано 1 664 890 переселенці / Міністерство соціальної політики України. – 14.11.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/11286.html>

⁴⁸ Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє / Державна служба України з надзвичайних ситуацій. – 08.11.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiiy-koordinaciyniy-shtab.html>

⁴⁹ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

⁵⁰ Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsvv.gov.ua/>

Державної служби з питань інвалідів та ветеранів. Основним завданнями Служби є реалізація державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема, щодо забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортним лікуванням, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг та організації поховання⁵¹. У 2015 р. при затверджених обсягах фінансування Верховною Радою України з урахуванням внесених змін на рівні 331,2 млн грн було заплановано фінансування на рівні 177,6 млн грн, а фактично виконано за результатами 2015 р. лише 116,3 млн грн. На 2016 р. відповідні видатки затверджені у обсязі 332,8 млн грн, на 2017 р. заплановано 126,7 млн грн.

Держава забезпечує житлом учасників АТО та їх сім'ї. З державного бюджету надається субвенція місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I – II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов. У 2015 р. профінансовано 346,5 млн грн при плані 367,7 млн грн. У 2016 р. заплановано профінансувати 300,0 млн грн, у 2017 р. – 329,8 млн грн.

Забезпечується підтримка постраждалих волонтерів. З метою надання одноразової грошової допомоги членам сімей волонтерів, які загинули, та волонтеру, якому встановлено інвалідність внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції у 2015 р. профінансовано 2,1 млн грн (100 % плану). У 2016 р. на такі цілі заплановано профінансувати 1,8 млн гривень.

Допомога матерям-одиначкам. В результаті гибелі чоловіків на фронті зростає кількість одиноких матерів. На 1 січня 2016 р. нараховувалось 600 тисяч матерів-одиначок, що є насправді занадто великою кількістю. Війна збільшує їх кількість, але і до неї за 10 років кількість матерів-одиначок зросла у 22 рази⁵². Кожна п'ята дитина сьогодні в Україні народжується поза шлюбом. Держава сплачує свого роду «премію» за його не реєстрацію. Розмір державної допомоги прив'язаний до доходу: якщо жінка-одиначка працює, то вона не отримує допомогу, але якщо вона нічого не робить – отримує допомогу. У результаті 200 тисяч матерів отримують допомогу. Якщо ж чоловік живий та свідомо ухиляється від батьківського обов'язку, то ним мають займатися правоохоронні органи.

З 1 січня 2016 р. максимальний розмір допомоги на дітей одиноким матерям у середньому за рік становить:

1218 грн – для дітей віком до 6 років, проти 538,5 грн у 2015 р.;

1519 грн – для дітей віком від 6 до 18 років проти 671,2 грн у 2015 р.;

⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції» від 10.09.2014 р. №416 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/416-2014-%D0%BF>

⁵² Андрій Рева: Сьогодні кожна п'ята дитина народжується поза шлюбом - батьки просто його не реєструють / Міністерство соціальної політики України. – 25.07.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=191587&cat_id=107177

1439 грн – для дітей віком від 18 до 23 років, які навчаються проти 635,7 грн у 2015 р.

Зменшення кількості працездатного населення. За даними Міністерства соціальної політики України⁵³, в Україні 26 млн осіб працездатного віку та 12,5 млн пенсіонерів, що є нормальним співвідношенням. В числі працездатних 16 млн. працюючих, 1,7 млн зареєстровані як безробітні, а приблизно 8 млн осіб розчинились економіці – працюють за кордоном або в тіні. В числі 16 млн працюючих офіційно лише 10 млн з них сплачують ЄСВ, але з них 4 млн отримують мінімальну зарплату. Тобто, фактично 6 млн чесно працюючих людей сплачують ЄСВ, за який утримуються 12,5 млн пенсіонерів.

10. Надано субвенцію з державного бюджету на відновлення інфраструктури Донбасу. Збройний конфлікт зумовив не лише втрату території, але й руйнування інфраструктури на підконтрольній території. В 2015 р. з державного бюджету обласним бюджетам Донецької та Луганської областей надалася разова субвенція на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури. Вона була спрямована на реалізацію проектів і заходів у населених пунктах, що постраждали внаслідок проведення антитерористичної операції і на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі. Субвенцію в 2015 р. при плані 291,6 млн грн було профінансовано в обсязі 247,0 млн грн або лише на 84,7 %. Необхідно зазначити, що потреба такого фінансування є в рази вищою. В 2016 р. така субвенція вже не надавалася. Відновлення інфраструктури в умовах проведення АТО обумовлює ризик неефективності використання коштів цільового призначення, а отже актуалізує питання доцільності їх використання, обліку та планування на середньострокову перспективу. Через обмежені можливості бюджетного фінансування основну роль у відновленні відіграють кошти приватних інвесторів. Вагомою стала фінансова підтримка міжнародних донорів.

11. Фінансування видатків державного бюджету на утримання двох спеціально створених органів центральної влади – Міністерства інформаційної політики України та Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, які виконують важливу функцію протидії гібридним загрозам з боку РФ (табл. 2.7.).

⁵³ Міністр соцполітики Рева: В Україні 6 мільйонів, які чесно працюють, утримують 12,5 млн пенсіонерів / Інформаційне агентство УНІАН. – 27.06.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1388457-ministr-sotspolitiki-reva-v-ukrajini-6-milyoniv-yaki-chesno-pratsyuyut-utrimuyut-125-mln-pensioneriv.html>

Динаміка функціонування новостворених державних інституцій в умовах гібридної війни в 2014-2017 рр., млн грн

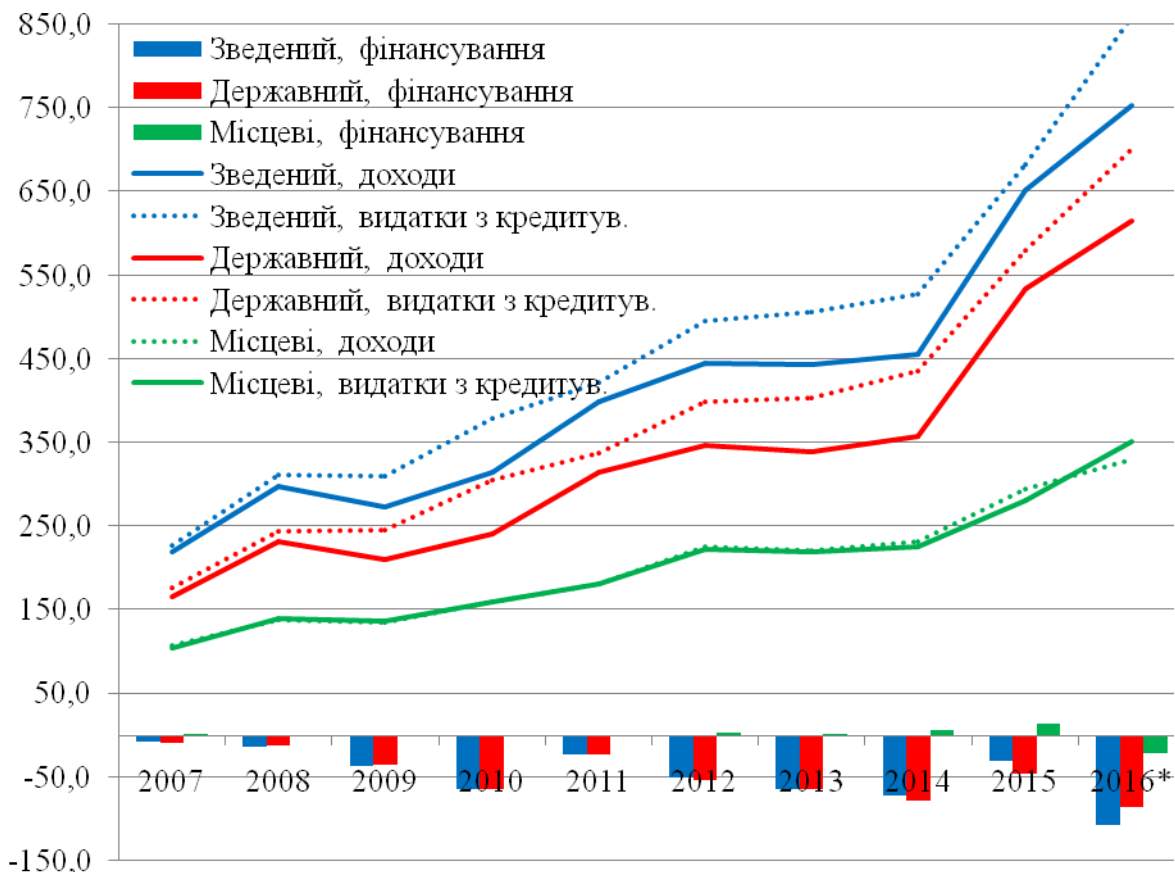
Код бюджетної класифікації	ПОКАЗНИКИ	2014			2015			2016			2017
		Затверджено	План	Виконано	Затверджено	План	Виконано	Затверджено	План	Виконано	Проект
0412000	Державна служба з питань АР Крим та м. Севастополя	1,49	1,49		2,89	2,39	0,18				
2756000	Державне агентство з питань відновлення Донбасу					4,11	2,03				
1600000	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України							10,22	10,22	5,21	25,25
3800000	Міністерство інформаційної політики України				6,80	135,89	135,01	113,04	113,04	68,22	261,84
3801010	Керівництво та управління у сфері інформаційної політики				4,00	4,00	3,82	3,87	3,87	2,74	8,60
3801020	Виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб, збирання, обробка та розповсюдження офіційної інформаційної продукції					129,10	128,39	109,17	109,17	65,47	219,64
3801030	Здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору				2,80	2,80	2,80				33,60
2505000	Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції	92,35	92,35	66,37	331,22	177,63	116,29	331,96	332,90	63,94	127,59
2505010	Керівництво та управління у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників АТО	6,63	6,63	5,98	11,65	9,74	9,15	12,21	12,21	7,86	19,97
2505030	Фінансова підтримка громадських організацій інвалідів та ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'ятників та з увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941- 1945 років	78,72	78,72	60,38							
2505040	Забезпечення протезуванням та ортезуванням виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в АТО та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок	7,00	7,00		150,00	27,77	17,00	150,00	150,89	14,29	
2505080	Здійснення заходів щодо надання соціальної та психологічної допомоги центрами соціально-психологічної реабілітації населення				5,62	5,62	5,61				
2505140	Забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в АТО та/або у забезпеченні її проведення і втратили функц. можливості нижніх кінцівок				63,95	34,50	31,08	63,95	64,00	6,75	
2505150	Заходи з психологічної реабілітації постраждалих учасників АТО				50,00	50,00	24,84				
2505160	Забезпечення постраждалих учасників АТО санаторно-курортним лікуванням				22,45	22,45	18,56	105,80	105,80	35,03	
2505170	Заходи з соціальної та професійної адаптації учасників АТО (крім військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку)				27,55	27,55	10,04				107,62

Джерело: Державна казначейська служба України.

2.3. Дефіцит бюджету та державний борг

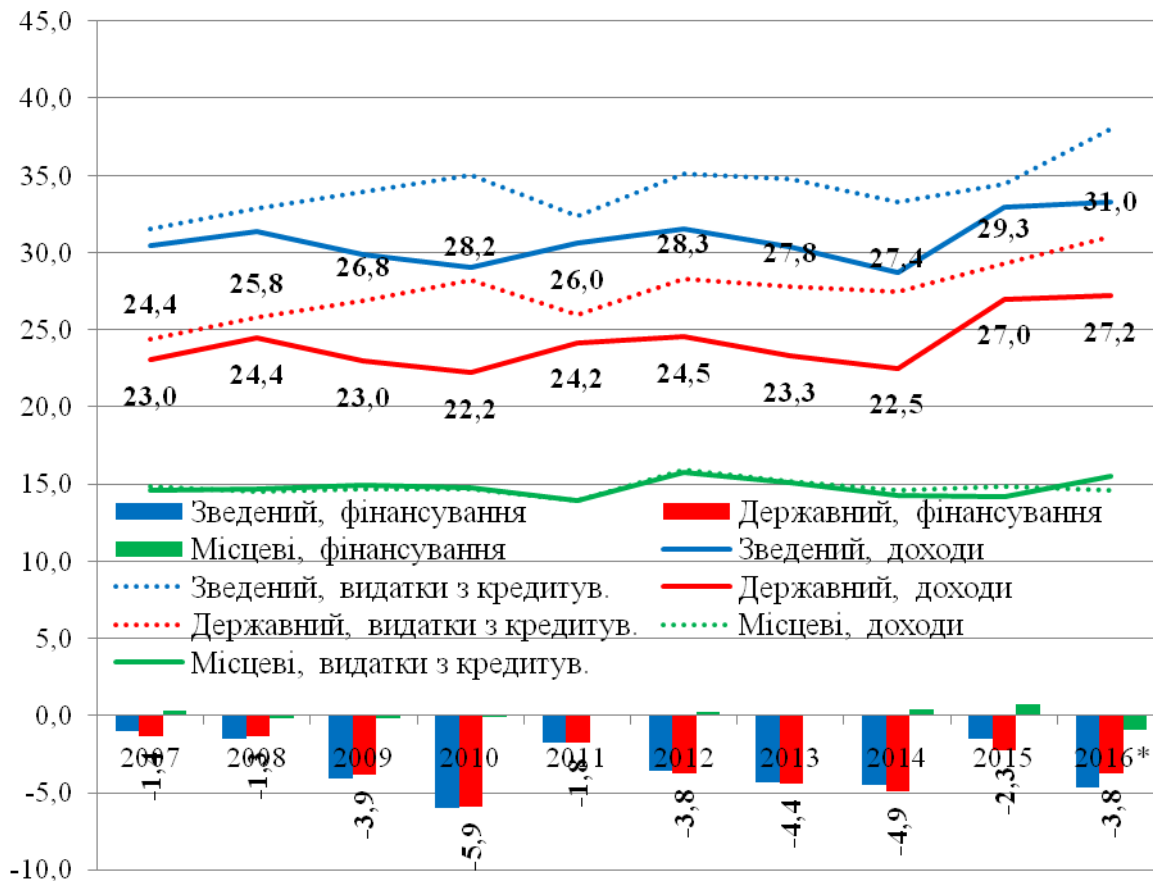
12. Високий рівень дефіциту бюджету. Після глобальної фінансово-економічної рецесії 2009 р. та впродовж 2010 р. під тиском рекомендацій зовнішніх кредиторів МФВ бюджетна система відносно збалансувалася. В 2011 р. дефіцит був на рівні -23,1 млрд грн або -1,8 % ВВП, в тому числі -23,6 млрд грн або -1,8 % ВВП по державному бюджету. Здійснено пенсійну реформу із зростанням пенсійного віку для жінок. На цьому рік умовного фіскального балансу завершився.

Дефіцит зведеного бюджету надалі щороку збільшувався як в абсолютних (рис. 2.9.), так і у відносних показниках (рис. 2.10.). Після нетривалої відносно збалансованості в 2011 р. у 2012-2013 рр. бюджетний дефіцит почав зростати до -50,8 та -63,3 млрд грн або -3,6 та -4,4 % ВВП відповідно. Дефіцит зведеного бюджету був практично повністю за рахунок державного бюджету. Таким чином, нехтувалися вимоги щодо економічно безпечного рівня дефіциту на рівні 3 % ВВП за Маастрихтськими критеріями.



Джерело: Державна казначейська служба України, Державна служба статистики України.

Рис. 2.9. Динаміка показників доходів, видатків (з урахуванням кредитування) та фінансування Зведеного бюджету України в 2007-2016 рр., млрд грн



Джерело: Державна казначейська служба України, Державна служба статистики України.

Рис. 2.10. Динаміка показників доходів, витраток (з урахуванням кредитування) та фінансування Зведеного бюджету України в 2007-2016 рр., % ВВП

Після втечі экс-президента та падіння злочинного режиму новою владою одразу були прийняті нагальні зміни до державного бюджету (№ 776-VII від 24.02.2014 р. та № 1128-VII від 17.03.2014 р.). Фундаментальні зміни основних параметрів державного кошторису були ухвалені наступним законом від № 1165-VII від 27.03.2014 р. разом із законом Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні Верховна Рада України; Закон від 27.03.2014 р. № 1166-VII. Під тиском агресії РФ було в черговий раз порушено принцип спільності податкового законодавства. У подальшому бюджетна консолідація відбувалася впродовж року декількома законодавчими змінами.

Гібридна агресія призвела до зменшення податкової бази та зростання витраток, що в результаті призвело до подальшого розбалансування бюджету. В 2014 р. дефіцит зведеного бюджету під тиском активної фази гібридної війни досяг пікового значення – 72,0 млрд грн або -4,5 % ВВП, в тому числі -78,1 млрд грн або -4,9 % ВВП за рахунок державного бюджету. Зростання витраток (+3,4 за зведеним, зокрема +4,2 за державним бюджетом без урахування трансфертів) відбулося в основному за рахунок стрімкого збільшення витраток на оборону (+84,3 за зведеним, зокрема +84,4 за

державним) та обслуговування державного боргу (+49,0 за зведеним, зокрема +51,5 % за державним) проти 2013 р.

Ресурси державного бюджету спрямовувались, у першу чергу, на фінансування основних захищених статей бюджету.

В умовах зниження золотовалютних резервів до критичного рівня інфляції та девальвація. Девальвація національної грошової одиниці різко збільшила вартість обслуговування боргових зобов'язань держави, корпоративного сектору та приватних осіб. Відповідно здорожчала також закупівля імпорту, передусім природного газу. Відтак рекордними ставали квазі-фіскальні видатки бюджету в основному за рахунок необхідності фінансування дефіциту НАК «Нафтогазу» України сягнули в 2014 р. -83,7 млрд грн. або -5,5 % ВВП. В 2015 р завдяки реформі енергетичного сектору дефіцит вдалося знизити до -18,2 млрд грн або -0,9 % ВВП.

Як наслідок необхідності фінансування бюджетного дефіциту, обслуговування і погашення раніше взятих боргових зобов'язань держави вдалося до залуження міжнародної фінансово-кредитної допомоги від МВФ. У Меморандумі від березня 2015 р. важливою умовою стала вимога щодо утримання дефіциту державного бюджету та виведення збиткового газового монополіста на бездефіцитній рівень до 2017 р.

Впродовж 2014-2015 р. Уряд вжив ряд заходів фіскальної консолідації – оптимізацію видатків бюджету, зростання та розширення податкової бази існуючих податків, а також запровадження нових зборів. До найбільш значущих із вжитих заходів слід віднести наступні:

- встановлено режим суворої економії у бюджетних установах: була введена заборона на придбання форменого одягу, автотранспорту, мобільних телефонів, ноутбуків, проведення ремонтів, здійснення витрат на обслуговування мобільних телефонів, оплату чартерних рейсів;

- переглянуто перелік державних програм, які протягом останніх років не фінансувалися, та достроково припинено виконання 14 державних цільових програм, проведена детальна ревізія 65 рішень попереднього Уряду

- запроваджено ПДВ на ліки 7 %;

- скорочено перелік галузевих пільг з податку на прибуток підприємств (легка, суднобудівна промисловість, електроенергетика, готелі, виробники біопалива, підприємства машинобудування для агропромислового комплексу; літакобудівна промисловість, індустрія програмної продукції тощо);

- запроваджено ПДФО з пасивних доходів – процентів, інвестиційного прибутку, роялті (пізніше ставку підвищено з 15 до 20 %);

- скасовано пільгову ставку ПДФО 10 % для шахтарів;

- запроваджено військовий збір за ставкою 1,5 % з доходів фізичних осіб та пізніше поширено його дію на пасивні доходи;

- запроваджено додатковий імпортний збір як тимчасовий захід для збалансування платіжного балансу діяв з 26 лютого до 31 грудня 2015 р.

- запроваджено акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива за ставкою 5 %;

- розширено базу майнових податків: зменшено розмір неоподатковуваних площ житлової нерухомості (60 замість 120 м² для квартир та 120 замість 250 – для будинків), включено комерційну нежитлову нерухомість до об'єктів оподаткування, збільшено ставки податку на нерухоме майно, запроваджено транспортний податок на розкішні автомобілі;

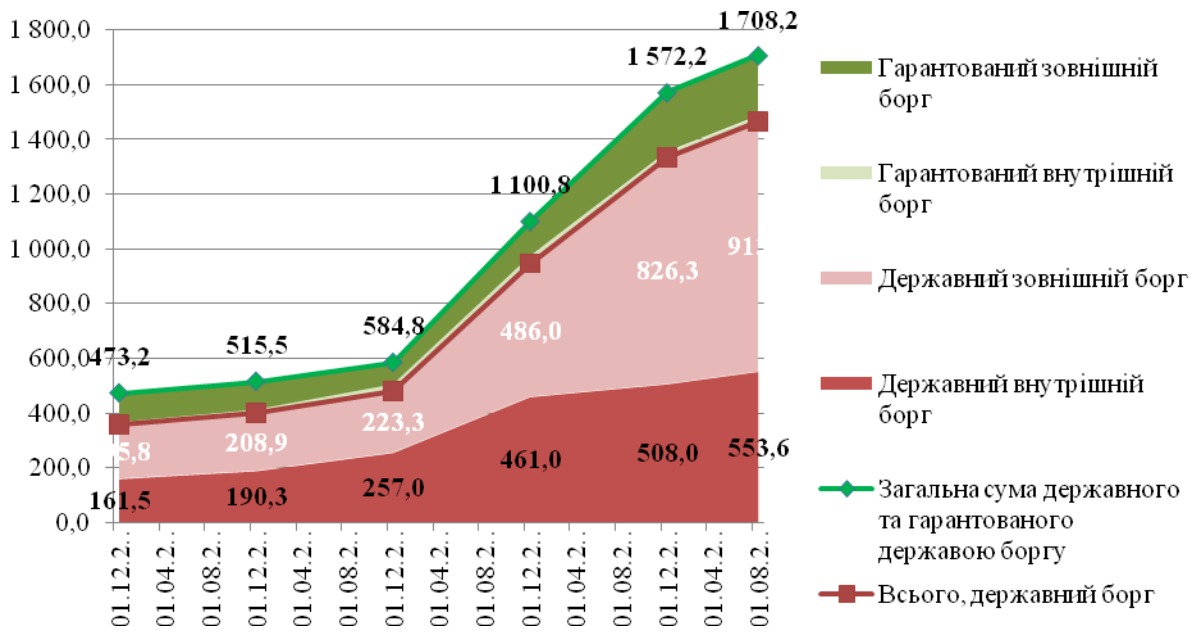
- запроваджено збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з купівлі іноземної валюти в безготівковій (пізніше скасовано) та готівковій формах (пізніше ставку підвищено з 0,5 до 2,0 %) фізичними особами;

- запровадження оподаткування ПДФО високих пенсій від суми перевищення ліміту та зменшення на 15 % пенсій працюючих пенсіонерів;

- індексація та зростання рентних та акцизних податків та ін.

В результаті в 2015 р. вперше за останні 4 років було досягнуто умовного фіскального балансу. В подальшому впродовж 2016 р. знов намітилася тенденція до порушення фіскального балансу як ризик утримання стану фіскальної забезпеченості.

13. Завдяки реструктуризації державного боргу в 2015 р. упереджений технічний дефолт, триває судовий процес за т.зв. «боргом Януковича». Україна оголосила мораторій на виплату всіх боргів перед РФ, включаючи т.зв. «борг Януковича», взятий урядом М. Азарова у 2013 р. в обсязі 3 млрд дол. США, а також борги держхолдингу «Укравтодор» і Конструкторського бюро «Південне» перед російськими банками. РФ 17 лютого 2016 р. подала позов проти України до Високого суду Лондона щодо стягнення боргу. Міністр фінансів РФ А. Сілуанов заявив, що Мінфін РФ не обговорюватиме з Україною борг, поки Київ не визнає «російські єврооблігації» як суверенний двосторонній борг і не запропонує умови реструктуризації краще, ніж прийняті комерційними кредиторами. За словами Міністра фінансів України О. Данилюка, це прямо суперечить тому, про що заявляє її довірена особа за її вказівкою та в її інтересах у судовому процесі в Англії. Росія у черговий раз робить різні твердження за різних обставин для досягнення власних цілей. У будь-якому разі Україна чітко висловила свою позицію щодо заявленого російського боргу судовому процесі. Водночас Україна дотримується свого зобов'язання щодо добросовісності, взятого перед МВФ із даного питання. Пік повернення боргів припаде на 2019 р.(рис. 2.3.)



Джерело: Міністерство фінансів України.

Рис. 2.11. Динаміка державного та гарантованого державою боргу України в 2011-2016 рр., млрд грн

2.4. Проблеми дефіциту Пенсійного фонду України в контексті фіскальних дисбалансів

14. Загострення фінансових дисбалансів пенсійної системи. Дефіцит Пенсійного фонду України та навантаження на державний бюджет, який він зумовлює, тривалий час залишається нагальним питанням збалансування бюджетної системи та фінансової безпеки держави загалом. Внаслідок окупації частини Донбасу скорочення надходжень ЄСВ та міграція пенсіонерів з невідконтрольованих українській владі на контрольовані території посилюють існуючі дисбаланси.

Станом на 1 січня 2016 р. в Пенсійному фонду України перебувало 12,3 млн пенсіонерів. Середній розмір пенсії по Україні на 1 січня 2016 р. становив 1 700,22 грн, що на 118,68 грн або на 7,5 % більше за 1 січня 2015 р. (1 581,54 грн.). Причому з 12,3 млн пенсіонерів 5,1 млн або 41,4 % отримують пенсію нижче 1 300 грн. Середній розмір пенсійної виплати у Донецькій та Луганській областях традиційно були і залишаються найвищими в Україні після м. Києва. (табл. 2.8.).

Кількість пенсіонерів у Донецькій області станом на 01.01.2014 р. становила 1 392 403 осіб. До 01.01.2015 р. на підконтрольній території пенсіонерів залишилось на -555 877, а станом на 01.01.2016 р. їх кількість зросла на +169 838 осіб. Таким чином, вона склала 1 006 364, а загальне зменшення кількості пенсіонерів на підконтрольній території області впродовж 2014-2015 рр. становило -386 039 осіб.

Кількість пенсіонерів у Луганській області станом на 01.01.2014 р. становила 730 291 осіб. До 01.01.2015 р. на підконтрольній території

пенсіонерів залишилось на -405 529, а станом на 01.01.2016 р. їх кількість зросла на +71 350 осіб. Таким чином, вона склала 396 112, а загальне зменшення кількості пенсіонерів на підконтрольній території області впродовж 2014-2015 рр. становило -334 179 осіб.

Таблиця 2.8.

Динаміка середніх розмірів пенсійних виплат в 2014-2016 рр.
за регіонами України, грн

	Назва регіону	Середній розмір пенсійних виплат, грн.			Відносне відхилення, %		
		Станом на 01.01.2014	Станом на 01.01.2015	Станом на 01.01.2016	2015/14	2016/15	2016/14
1.	м. Київ	2 065,36	2 177,49	2 292,14	105,4	105,3	111,0
2.	Донецька	1 792,56	1 864,37	1 969,51	104,0	105,6	109,9
3.	Луганська	1 738,77	1 752,19	1 850,72	100,8	105,6	106,4
4.	Дніпропетровська	1 619,60	1 719,25	1 826,96	106,2	106,3	112,8
5.	Запорізька	1 551,33	1 691,97	1 792,36	109,1	105,9	115,5
6.	Київська	1 549,33	1 622,08	1 737,37	104,7	107,1	112,1
7.	Харківська	1 490,14	1 615,09	1 735,48	108,4	107,5	116,5
	Середнє по Україні	1 526,09	1 581,54	1 700,22	103,6	107,5	111,4

Джерело: Звіт про роботу Пенсійного фонду України у 2015 році / Пенсійний фонд України. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=243697>

Статистичний збірник «Соціальний захист населення України» / Державна служба статистики України за 2013, 2014, 2015 рр.
http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publzhahist_u.htm

Позитивною динамікою приросту характеризувалася кількість пенсіонерів Харківської області, яка є найближчою до зони АТО. Так станом на 01.01.2014 р. вона 803 306 осіб. До 01.01.2015 р. вона збільшилася на +71 192, а станом на 01.01.2016 р. зросла ще на +38 635 осіб. Таким чином, вона склала +913 133, а загальне збільшення кількості пенсіонерів впродовж 2013-2015 рр. становило +109 827 осіб.

Станом на 1 січня 2015 р. кількість пенсіонерів-переселенців становила 598,8 тис. осіб. Станом на 1 січня 2016 р. для 956 тис. пенсіонерів, які переселились з непідконтрольних територій, виплачувались пенсії органами Пенсійного фонду. В тому числі пенсіонерам з Донецької області – 622,4 тис. осіб, Луганської області – 333,6 тис. осіб.

За розрахунковими даними на непідконтрольній території станом на 1 січня 2016 р. залишаються 198,4 тис. пенсіонерів. Також на підконтрольній Україні території станом на 1 січня 2016 р. отримують пенсії 2,3 тис. осіб переселенців з Автономної Республіки Крим.⁵⁴

⁵⁴ Звіт про роботу Пенсійного фонду України у 2015 р. / Пенсійний фонд України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=243697>

Виплата пенсій крім соціальної функції несе також економічну – стимулювання сукупного попиту. Витрачання власних пенсій деякими пенсіонерами-переселенцями Донбасу вдома на окупованих територіях уповільнюють темпи економічного відновлення контрольованої території та частково сприяє фінансуванню тероризму окупантів.

Виникла заборгованість частково окупованого Донбасу включає:

- недоїмку за сплати страхових внесків;
- заборгованість по фінансових санкціях та пені;
- заборгованість з відшкодування пільгових пенсій;
- заборгованість з відшкодування наукових пенсій;
- в т.ч. заборгованість з відшкодування регресних вимог;
- борг зі сплати єдиного внеску.

Згідно Звіту про роботу Пенсійного фонду України за 2015 р. останній зріс:

Донецька область:	01.01.2015 р. – 1 564,7 млн. грн.;
	01.01.2016 р. – 2 284,7 млн. грн.;
	+720,1 млн. грн. або 46 %
Луганська область:	01.01.2015 р. – 754,6 млн. грн.;
	01.01.2016 р. – 923,4 млн. грн.;
	+168,1 млн. грн. або 22,4 %.

Посилюється воєнними діями на Донбасі залежність Пенсійного фонду України від трансфертів з державного бюджету. Так у 2013 р. на дотацію та покриття дефіциту фонду було спрямовано 83,2 млрд грн або 16,5 % видатків зведеного бюджету (505,8 млрд грн). У 2014 р. було направлено трохи менше 75,8 млрд грн або 14,5 % (523,1 млрд грн), а з початком масової міграції пенсіонерів з окупованих територій на підконтрольні у 2015 р. знов зросло до 94,8 млрд грн або 13,9 % (679,9 млрд грн).

В 2016 р. разом зі зниженням ставки ЄСВ з 41 % до 22 % потреба у коштах загострилася. На фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду заплановано спрямувати 145,5 млрд грн або 17,6 % видатків зведеного бюджету (825,0). Так якщо в 2015 р. підтримка з державного бюджету становила 36,8 % у загальній структурі його доходів Пенсійного фонду України (264,7 млрд грн), то в 2016 р. вона становитиме рекордних 56,4 % його доходів (257,7 млрд грн)⁵⁵. У 2017 р. проектом Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» до Пенсійного фонду України передбачено спрямувати 156,2 млрд. грн.⁵⁶

Основним напрямом зростання власних доходів Пенсійного фонду України має стати детінізація заробітних плат, їх зростання із підвищенням продуктивності праці, легалізація зайнятості та зменшення безробіття на основі економічного відновлення.

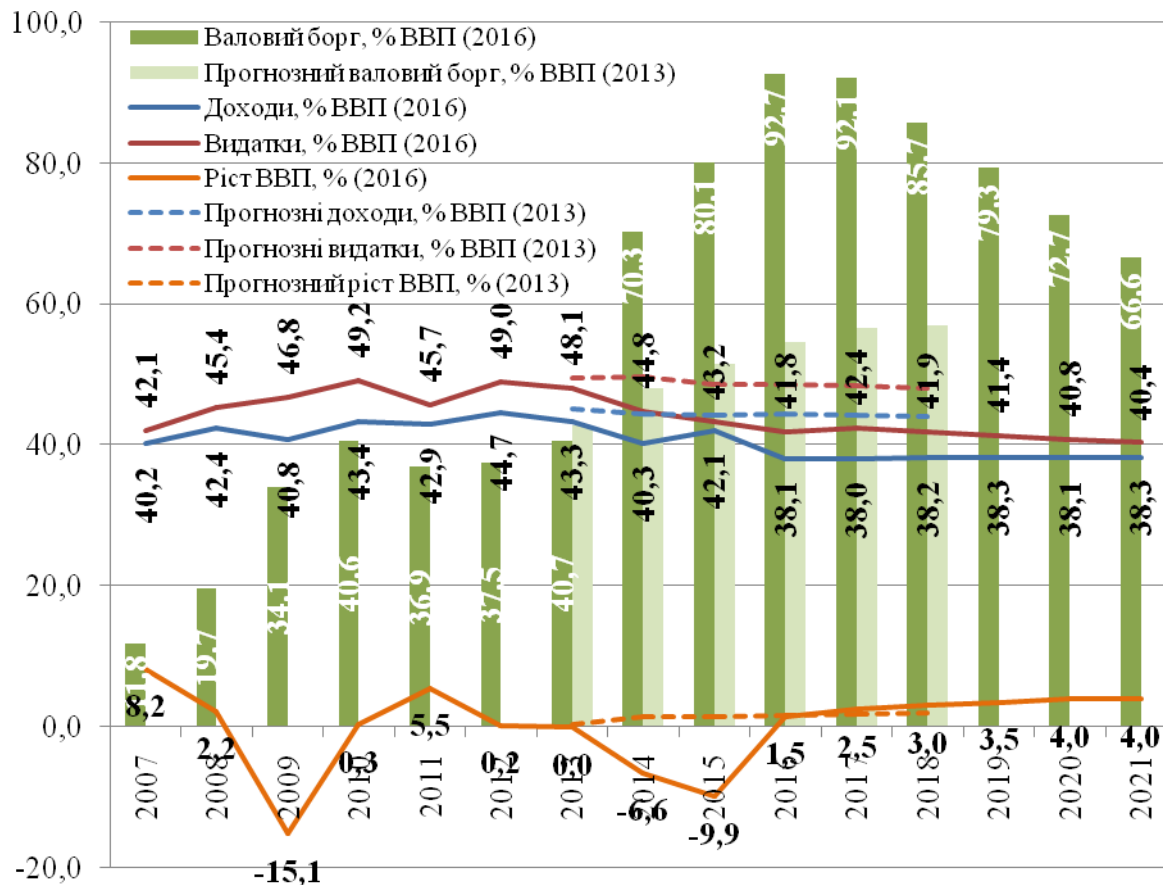
⁵⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2016 рік» від 10.03.2016 р. №190. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/190-2016-%D0%BF>

⁵⁶ Проект Закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 15.09.2016 р. №5000. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

РОЗДІЛ 3. ФІСКАЛЬНІ ПЕРЕМОГИ ТА СТАБІЛІЗАЦІЯ СЕКТОРУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ У ГІБРИДНІЙ ВІЙНІ

Поряд із викликами, ризиками та загрозами гібридної війни, Україна вже досягла ряд вагомих перемог у бюджетно-податковій сфері, зокрема:

1. Зниження державного навантаження на економіку. Рівень перерозподілу ВВП у доходи сектору загального державного управління знижено із зменшенням податкового навантаження на фонд оплати праці. Рівень перерозподілу склав рекордних в 2012 р. 44,7 % ВВП та в 2013 р. 43,3 % ВВП, залишаючись головним фактором тінізації значної частки національної економіки. В 2015 р. на першому етапі разом із запровадженням понижуючого коефіцієнту для ставки ЄСВ було знижено частку перерозподілу до 42,1 % ВВП, а в 2016 р. разом із остаточним зниженням ставки ЄСВ вдвічі вона очікується на рівні 38,1 % ВВП (рис. 3.1.).



Примітка: за 2016-2021 рр. наведено прогнозні показники.

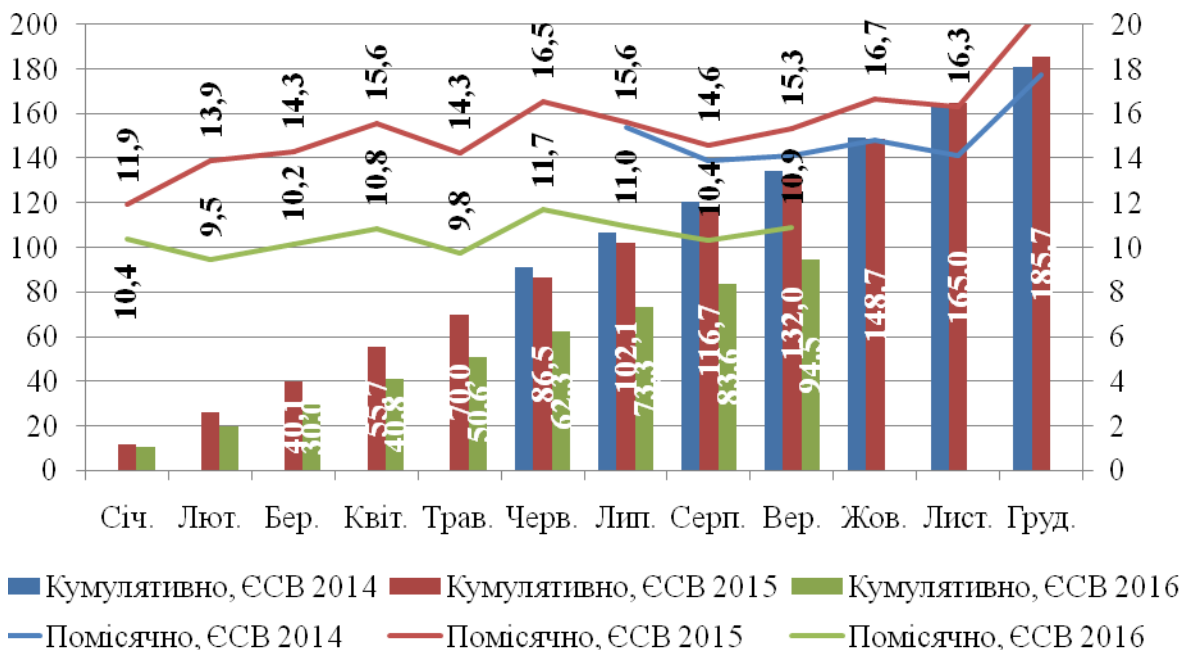
Показники пунктиром наведені за прогнозом від жовтня 2013 р. до початку розгортання активної фази гібридної війни.

Джерело: статистична база World Economic Outlook Database / International Monetary Fund. – Oct., 2016. [Electronic recourse]. – Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>

Рис. 3.1. Динаміка фінансових показників сектору загального державного управління в 2007-2021 рр., % ВВП

Зниження податкового навантаження на бізнес дозволило надати більше приватного інвестиційного ресурсу в економіку для її структурної перебудови та модернізації. Водночас таке зниження має об'єктивні обмеження – високу частку видатків бюджету на оборону та соціального спрямування.

Проблемні аспекти: ефект надходження менших за очікуваний прихильниками ліберальної течії економічної теорії. Так за підсумками 9 місяців 2016 р. надходження єдиного внеску (рис. 3.2.) становили 95,5 млрд грн, що на 37,5 млрд грн або **на 28,4 % менше** відповідного показника минулого 2015 р. (132,0 млрд грн). Відтак з метою детінізації заробітних плат та зменшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду України Урядом в другій редакції проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»⁵⁷ було прийнято рішення про збільшення мінімальної заробітної плати вдвічі з 1600 до 3200 грн. Економісти висувають різні сценарії поведінки роботодавців залежно від галузей та регіонів на такі дії – від легалізації заробітних плат до переведення працівників на неповний робочий день / скорочення малокваліфікованих робітників / зростання офіційного безробіття та неформальної зайнятості. Однозначно слід очікувати, що відповідне збільшення показника МЗП позначиться зростанням собівартості продукції (товарів, робіт, послуг), а отже – на показнику споживчої інфляції в 2017 р.



Джерело: Державна фіскальна служба України.

Рис. 3.2. Динаміка надходжень єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні в 2014-2016 рр., млрд грн

⁵⁷ Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 15.09.2016 р. №5000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

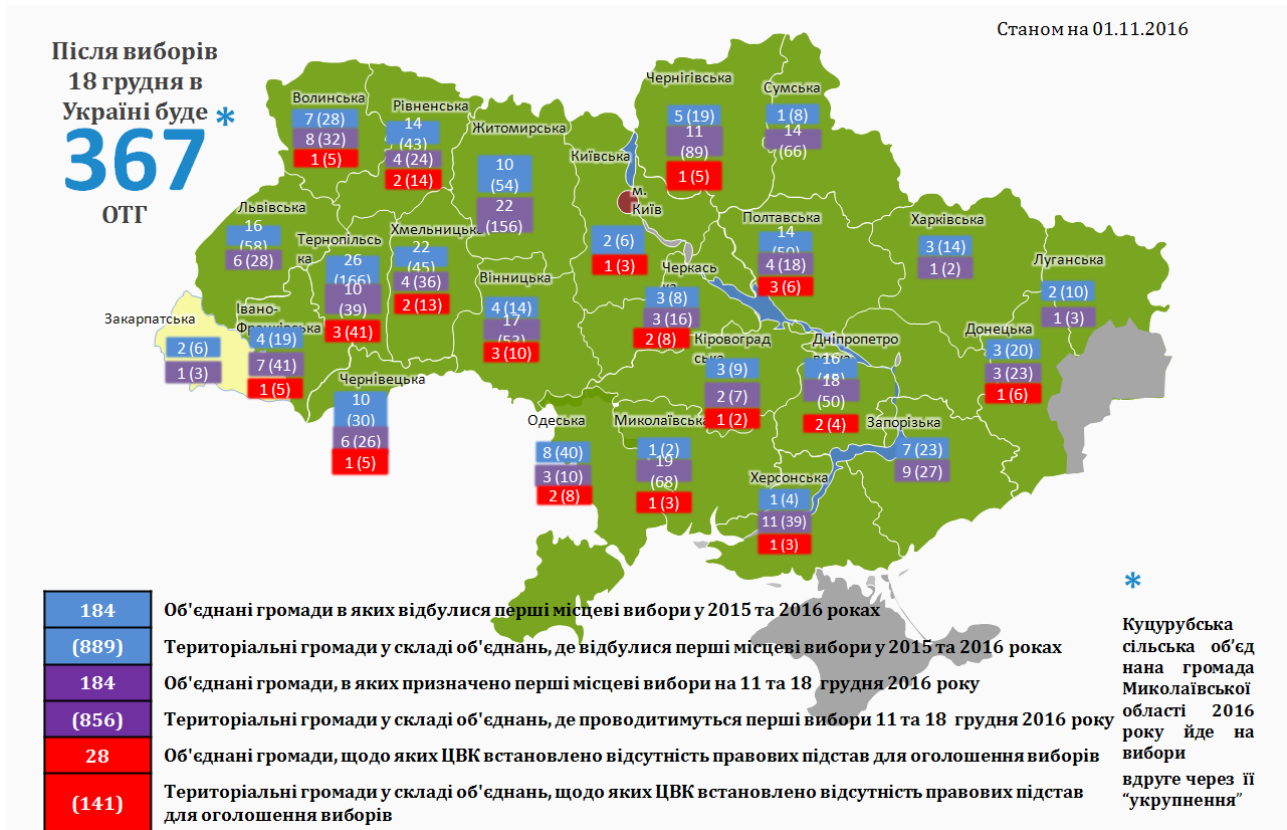
2. Започаткування, врегулювання та поступова успішна реалізація процесу децентралізації влади на місця, зокрема бюджетна децентралізація з метою з метою підвищення фінансової спроможності новостворених добровільно об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

У 2015 р. 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких входять 2015 населених пунктів, провели перші місцеві вибори 25 жовтня та добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. З 2016 р. вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Найбільша кількість ОТГ створена в Тернопільській області – 26 та у Хмельницькій області – 22. Найменша кількість, по 1-й, утворена в Київській, Миколаївській, Сумській та Херсонській областях. У Харківській області громад не було утворено взагалі. Загальна площа всіх ОТГ склала 35 807 км², що займає 6 % від площі України (без урахування м. Києва та Автономної Республіки Крим). Станом на 01 січня 2016 року чисельність населення, яке мешкає на території цих ОТГ, становить 1 386,5 тис. осіб, що складає 3,8 % від загальної чисельності населення України (без урахування м. Києва та АРК). До кінця 2016 р. загальна кількість громад, як очікується, складе 367 (рис. 3.3.).

Виконання доходів місцевих бюджетів України за 9 місяців 2016 року. За 9 місяців 2016 року надходження власних ресурсів до загального фонду місцевих бюджетів зросли в 1,4 рази або на 34,2 млрд грн порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 103,9 млрд грн. Зокрема надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали майже 4,98 млрд грн., що більше ніж у 6 разів порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зросли більше ніж у 3 рази (на 1,5 млрд грн) порівняно з 9 місяцями 2015 року (з 0,7 млрд грн до 2,2 млрд грн). Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. В середньому показник (у порівнянні з 9 місяцями 2015 року) по всіх ОТГ збільшився на 1100 грн. (з 518 грн до 1620 грн).

Загальна характеристика об'єднаних територіальних громад Донбасу. Відповідно до рішень ЦВК 25 жовтня 2015 р. у Донецькій та Луганській областях відбулися перші вибори голів та депутатів 5 ОТГ, які утворилися внаслідок об'єднання 30 місцевих рад (95 населених пунктів). Процес утворення ОТГ активно продовжується в 2016 р. (рис. 3.3.). Основним джерелом наповнення бюджетів залишаються податок на доходи фізичних осіб, плата за землю та єдиний податок. Всі місцеві бюджети ОТГ Донецької та Луганської областей за 9 місяців 2016 р. перевиконали планові показники доходів загального фонду, затверджені на відповідний період. Виходячи із фінансових ресурсів, ОТГ змогли спрямувати кошти на здійснення видатків розвитку (капітальні видатки), зокрема на ремонт доріг,

будівництво, благоустрій територій та житлово-комунальне господарство, ремонт та реконструкцію закладів соціально-культурної сфери.



Джерело: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Рис. 3.3. Стан формування ОТГ в Україні (станом на 01.11.2016 р.)

Донецька область. 3 ОТГ – Лиманська, Октябрська та Черкаська – утворилися внаслідок об'єднання 20 місцевих рад (65 населених пунктів). Загальна площа ОТГ склала 1738 км², що займає 6,6 % від площі області. Чисельність населення в ОТГ становить 56,6 тис. осіб, що складає 2,9 % від загальної чисельності населення області. Лиманська ОТГ Донецької області створена на основі міста-району і є найбільшою за чисельністю населення по Україні – 44,2 тис. жителів.

За 9 місяців 2016 р. надходження власних доходів місцевих бюджетів Донецької області зросли у **1,4 рази** (на 1,5 млрд грн) порівняно з аналогічним періодом минулого року (з 3,3 млрд грн до 4,8 млрд грн). Зокрема надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 3-х ОТГ області (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 246 млн грн, що **більше у 2 рази** порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ зросли **більше ніж у 2 рази** (на 83 млн грн) порівняно з 9 місяцями 2015 року (з 60 млн грн до 143 млн грн).

Луганська область. 2 ОТГ – Білокуракинська та Новопсковська – утворилися внаслідок об'єднання 10 місцевих рад (30 населених пунктів). Загальна площа ОТГ склала 1014 км², що займає 3,8 % від площі області. Чисельність населення в ОТГ становить 25,5 тис. осіб, що складає 3,6 % від загальної чисельності населення області.

За 9 місяців 2016 р. надходження власних доходів місцевих бюджетів Луганської області зросли у **1,4 рази** (на 0,4 млрд грн) порівняно з аналогічним періодом минулого року (з 1 млрд грн до 1,4 млрд грн). Зокрема надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 2-х ОТГ області (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 77 млн грн, що **більше в 7 разів** порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ зросли **більше ніж у 3 рази** (на 28 млн грн) порівняно з 9 місяцями 2015 року (з 11 млн грн до 39 млн грн).

3. Вжито заходів із фіскального регулювання суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у зоні АТО. Проведення АТО в окремих регіонах України фактично унеможлиблює будь-яку діяльність фізичних осіб та суб'єктів господарювання у цій зоні, а також виконання функцій органами влади, в тому числі, податкових та митних, які мають забезпечувати облік платників податків, контроль за їх справлянням. Запровадження з 1 липня 2015 р. у повноцінному режимі системи електронного адміністрування ПДВ унеможливило створення фіктивного податкового кредиту і, як наслідок, зменшення податкових зобов'язань та отримання незаконного бюджетного відшкодування підприємствами з тимчасово окупованих територій. Перевірити достовірність показників їх господарської діяльності фіскальні органи не мають фізичної можливості.

Проблемні аспекти: невиконання ДФСУ у повній мірі вимог п.п. 200.7.3 ПКУ та постанови КМУ від 22.02.2016 р. № 68 щодо інформації, яка має публікуватись у складі щоденних Реєстрів заяв про бюджетне відшкодування ПДВ. Відповідне порушення призводить до непрозорості процесу бюджетного відшкодування та, відповідно, створює корупційні ризики з боку податкових органів. Міністерство фінансів України також фіксує випадки систематичного втручання з боку посадових осіб ДФСУ у діяльність СЕА ПДВ, порушення хронологічного порядку та незаконного відшкодування ПДВ. Відтак необхідне оприлюднення всіх відомостей щодо бюджетного відшкодування на відомчому сайті ДФСУ.

Доступ до важливих агрегованих показників щодо сум переплат усіх податків, сум донарахувань за актами перевірок, кількості проведених планових/ позапланових перевірок, сум невідшкодованого ПДВ є закритим, дані фрагментовані та неповні. Закритість даних дозволяє контролюючим органам маніпулювати ними, зловживати своїми правами, не виконувати/неналежно виконувати свої обов'язки, що створює корупційні ризики. Відтак необхідне створення моніторингової системи агрегованих показників для громадської оцінки та контролю діяльності ДФСУ.

Податкова міліція дискредитувала себе в очах підприємців. Відтак необхідною її ліквідація, утворення Служби фінансових розслідувань з посиленням аналітичної функції та зниженням корупційних ризиків⁵⁸.

4. Запроваджено верифікацію отримувачів всіх видів соціальних виплат. Регулярно виявляються випадки незаконного отримання відповідних видів допомоги. Відтак гостро постала необхідність здійснення процесу верифікації отримувачів соціальних виплат та пенсій. З цією метою в грудні 2015 р. за ініціативи Мінфіну Верховна Рада ухвалила зміни до законодавства, що створюють підґрунтя для її проведення. Окрім того, 11⁵⁹ та 18⁶⁰ лютого Кабінет Міністрів затвердив 7 Постанов, що дозволили завершити створення нормативної бази для функціонування процесу верифікації.

Процес верифікації відбувається в межах структурного підрозділу Управління верифікації та моніторингу виплат Міністерства фінансів. Механізм дозволяє отримувати з різних джерел і порівнювати великі масиви інформації.

Аналітично-інформаційна система електронної верифікації та моніторингу допоможе виявити шахраїв та «мертві душі» серед отримувачів соціальних виплат, і тим самим допоможе покращити адресність соціальної допомоги на користь найбільш нужденних верств населення. Означене підвищить ефективність використання бюджетних коштів та сприятиме досягненню справедливості та прозорості в системі соціальних виплат.

В Україні на рік виплачуються значні обсяги соціальних виплат населенню. В 2015 р. вони фінансувалися державою на рівні 364,0 млрд грн або 18,4 % ВВП, а тому числі пенсії (265,8 млрд грн або 13,4 % ВВП), бюджетні соціальні програми, виплати із безробіття та втрати працездатності. Частка соціальних видатків у загальній структурі видатків сектору загального державного управління під тиском гібридної війни знижувалася з 47,6 % у 2013 р.⁶¹ до 45,6 % у 2014 р. та 42,5 % у 2015 р. Завдяки запровадженню верифікації питома вага соціальних видатків держави очікується рівні 378,5 млрд грн або 16,6 % ВВП (39,7 % видатків держави)⁶².

⁵⁸ Розпорядження Кабінет Міністрів України «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» від 5.10.2016 р. №803-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>

⁵⁹ 11 лютого Кабінет Міністрів вже ухвалив три Постанови, що забезпечують підключення Міністерства фінансів України до інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон.

⁶⁰ Постанови, ухвалені Кабміном 18 лютого, завершують створення нормативної бази, необхідної для проведення верифікації, та регламентують деякі аспекти верифікації виплат внутрішньо переміщеним особам.

⁶¹ Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement-Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. – March 12, 2015. – Country Report No. 15/69. [Electronic recourse]. – Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42778.0>

⁶² Ukraine : Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephasing of Access and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine / International Monetary Fund. – October 03, 2016. – Country

Управлінням верифікації та моніторингу виплат Мінфіну зловживання у даній сфері приблизно оцінюються у 27 млрд. грн. на рік. З березня по серпень 2016 р. видано 987 тис. рекомендацій на суму 1,4 млрд грн на місяць. До кінця поточного року сума буде становити приблизно 2-2,2 млрд грн на місяць. Рекомендації надсилаються в Мінсоцполітики, яке приймає рішення про виплату допомоги на місяць.

Основна частина виявлених зловживань лежать у сфері документів з можливими ознаками фіктивності (41,4 %) – зокрема, за втраченими або анульованими паспортами, закритими або знятими з обліку ідентифікаційними кодами. Більшість з документів були закриті в зв'язку зі смертю людини або з її виїздом на постійне місце проживання за кордон. Серед порушень також були виявлені отримання одночасно заробітної плати та допомоги по безробіттю (12,8 %) та видатки понад 50 тис. грн (26,0 %) при отриманні субсидії.

Порушення серед внутрішньо переміщених особах включають проживання в ОРДЛО (13,2 %), підробку статусу ВПО (2,7 %), депозит понад норму (2,8 %), наявність житлової нерухомості на підконтрольній території (1,1 %). Зокрема з березня по серпень 2016 р. було надано понад 200 тис. рекомендацій щодо припинення, призупинення соціальних виплат ВПО приблизно на 200 млн грн щомісяця⁶³.

Таким чином, гібридна війна підштовхнула до вирішення однієї із загроз державної бюджетної та соціальної політик – фіктивних отримувачів соціальних виплат, а отже має посилити національну економічну безпеку.

5. Запроваджено систему електронних публічних закупівель «Prozorro», яка надала змогу здешевити вартість та прискорити постачання матеріально-технічного забезпечення для Збройних сил України. Міністерство оборони України одним із перших розпочало проведення публічних закупівель через електронну систему «ProZorro» ще на етапі пілотного проекту з 29 червня 2015 р. Станом на 14.11.2016 р. воно провело 1,69 тис. закупівель (в т.ч. власне міністерство – 1,3 тис., ДП «Укробронпром» - 0,2 тис., а також військові частини та авіація). За очікуваної вартості 12,48 млрд грн економія склала 0,64 млрд грн. Кількість учасників становила 988, а пропозицій на торги в середньому надійшло 3,47⁶⁴.

Загалом з початку запровадження й дотепер в системі проведено 317,44 тис. тендерних процедур від 16,39 тис. організаторів для 50,36 тис. учасників. На торги в середньому надходило 2,53 пропозиції. За очікуваної

Report No. 16/319. [Electronic recourse]. – Access mode:
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=44318.0>

⁶³ Керівник управління верифікації та моніторингу виплат Мінфіну Андрій Рязанцев: «Купують ділянку за \$3 млн однією платіжкою і отримують субсидії» // [Hromadske.ua](http://hromadske.ua). – 14.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hromadske.ua/posts/za-rik-my-pryblyzno-otrymaemo-zlovzhyvan-na-27-miliardiv-hryven-kerivnyk-sotsialnykh-prohram-minfinu>

⁶⁴ Модуль аналітики системи публічних електронних закупівель ProZorro, Міністерство оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>

вартості 172,46 млрд грн економія склала 6,54 млрд грн. Інформація щоденно оновлюється.

Згідно проведених у липні 2016 р. опитувань, підприємці вважають, що електронна система «ProZorro» суттєво (27 %) або частково (53 %) зменшує корупцію у державних закупівлях. Якщо за традиційної «паперової» системи з корупцією стикалися 54 % бізнесменів, то за системи «ProZorro» цей показник зменшився до 29 %⁶⁵.

Варто також відзначити, що 18 травня 2016 р. система «ProZorro» була нагороджена у м. Лондоні престижною міжнародною премією у сфері закупівель «Public Procurement Awards» за створення і впровадження електронної системи з унікальною архітектурою. Того ж дня 18 травня завершилася офіційна процедура приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement, GPA). З цього дня українські компанії отримали право брати участь у державних закупівлях 45 країн-учасниць угоди GPA, серед яких: країни ЄС, Японія, США, Корея, Тайвань, Сінгапур, Гонконг і Канада. Загальний об'єм ринку держзакупівель СОТ оцінюється в 1,7 трлн дол. щорічно, що більш ніж у 30 разів перевищує об'єм українського експорту у 2014 р.⁶⁶.

6. Забезпечення прозорості використання публічних коштів через портал «Е-дата» в рамках проекту «Прозорий бюджет». Стратегією сталого розвитку «Україна-2020»⁶⁷, пріоритетом в управлінні публічними фінансами визначено підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. У 2015 р. запроваджені електронна система публічних закупівель «ProZorro» та єдиний веб-портал використання публічних коштів «Е-дата», який реалізовується як складова проекту «Прозорий бюджет». У липні 2016 р. їх поєднала пошуково-аналітична система «.007». Для забезпечення прозорості публічних фінансів у подальшому необхідне подальше наповнення даними службових кабінетів розпорядників та отримувачів бюджетних коштів за рахунок приєднання державних та комунальних підприємств до «Е-дата», розбудова аналітичного блоку порталу, наповнення порталу відкритих даних новими наборами даних, налагодження електронного декларування державних службовців. Перспективним є залучення широких верств громадськості до контролю витрачання публічних коштів. порталу відкритих даних та відкриття доступу до майнових реєстрів.

⁶⁵ Prozorro зменшує корупцію: результати опитування бізнесу / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – 19.08.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249250446&cat_id=244277212

⁶⁶ Україна офіційно приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA) / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – 18.05.2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=5ce283a6-3c61-4fa6-9aed-17d65194daad&title=UkrainaOfitsiinoPridnalasiaDoUgodiSotProDerzhavniZakupivli-gpa->

⁶⁷ Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”» №5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/>

Станом на 01.11.16 р. портал E-data.gov.ua характеризується наступними показниками з позитивною динамікою:

1. Відвідування порталу збільшилось у жовтні до 37 тис користувачів на день.
2. На порталі 34,5 млн трансакцій Казначейства.
3. Внесено 10,9 млн договорів, актів та звітів.
4. Зареєстровано 36,4 тис. службових кабінетів (або 46 %). Без врахування виборчих комісій процент реєстрації складає 55 %.
5. Процент реєстрації державних підприємств збільшився до 17 %.
6. Найбільше інформації розкривають на порталі **Міністерство оборони (27 тис. документів)**, Міністерство внутрішніх справ (1,3 тис. документів), Міністерство юстиції (1,1 тис. документів). Найменш активні є Міністерство освіти та науки (6 документів) та Міністерство аграрної політики (12 документів).

Важливо налагоджувати та удосконалювати функціонування означених бюджетно-податкових напрямів розвитку для утвердження існуючих перемог. Перспективним є реалізація нових інноваційних проектів, що будуть спрямовані на зміцнення фіскальної безпеки держави.

РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЧИННИК ПОДОЛАННЯ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

Фіскальна безпека у довгостроковій перспективі має стати запорукою переможного підтвердження суб'єктності України у гібридній війні. Узагальнено викладень в Стратегії реформ 2020 та Угоді про асоціації. Дна не тільки європейським вектором не обмежуються. Родичів та сусідів, як відомо, не обираюць. Доля України випала співіснувати з агресивним, неадекватним та непередбачуваним сусідом на півночі. Критично важливим є недопущення або принаймні нейтралізація його майбутніх нападів, погроз та провокацій. Таким чином, стоїть завдання при значних зовнішніх чинникам убезпечитися реформами від численних внутрішніх проблем. Відтак зміцнення фіскальної безпеки України постає стратегічним завданням з метою захисту добробуту майбутніх поколінь.

Першочерговими заходами для подолання загроз у бюджетно-податковій сфері мають стати:

1. Підтримка високого рівня фінансування сектору оборони та безпеки у довгостроковій перспективі, що обумовлюється ризиком ескалації збройного військового конфлікту на Донбасі зумовлює необхідність зростання фінансування оборони у довготривалій перспективі. Окрім безпосереднього зростання видатків обраного призначення у контексті гібридності війни особливого значення набуває забезпечення підтримки і національної безпеки у широкому значенні. Згідно Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України від 14.03.2016 р. №92/2016⁶⁸ складовими сектору безпеки і оборони визначені:

Президент України;
Рада національної безпеки і оборони України;
Міністерство оборони України;
Збройні Сили України;
Міністерство внутрішніх справ України;
Національна гвардія України;
Національна поліція України;
Державна прикордонна служба України;
Державна міграційна служба України;
Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
Служба безпеки України;
Управління державної охорони України;
Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
Державна спеціальна служба транспорту;
координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України;
Апарат Ради національної безпеки і оборони України;

⁶⁸ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14.03.2016 №92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

центрального орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику;
інші складові, що визначені законами України.

Загалом видатки на оборону та безпеку в 2015 р. з державного бюджету України було спрямовано 95,8 млрд грн, що на 32,0 млрд грн, або у 1,5 рази більше ніж у 2014 р. У 2016 р. на забезпечення оборони і безпеки як одного з головних пріоритетів бюджетного фінансування буде спрямовано 114,8 млрд грн, а в 2017 р. – 129,3 млрд грн, що на 14,5 млрд грн або на 12,6 % більше. Основні напрями фінансування – міністерство оборони (64 млрд грн), МВС (46,1) та СБУ (6). Зокрема видатки на грошове забезпечення військовослужбовців за загальним фондом держбюджету збільшаться з 24,3 у 2014 та 33,8 у 2015 р. до 46,4 млн грн. у 2016 р. (+8,4 млрд грн) та 54,8 млн. грн. у 2017 р.⁶⁹. Завдяки зростанню бюджетного фінансування на рівні нормативу 5 % ВВП відбувається модернізація армії, подальше зміцнення обороноздатності та безпеки країни.

2. Забезпечення збалансованості державних фінансів шляхом зниження бюджетного дефіциту.

Дефіцит державного бюджету на 2016 р. заплановано утримувати на рівні -3,7 % ВВП⁷⁰, а згідно проекту держбюджет на 2017 р. -3,0 % ВВП. Проектом Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» передбачено зростання доходів, порівняно із 2016 роком, на 17,3 % до 706,3 млрд, видатків – на 14,9 %, до 775,3 млрд. Таким чином, дефіцит держбюджету складе 3 % від ВВП, або 77,5 млрд грн, що відповідатиме рівню інфляції у 2016 році і дасть змогу забезпечити збалансованість бюджету⁷¹. Крім того, нині інфляція і девальвація національної валюти є одним із чинників макроекономічної нестабільності та розбалансованості державних фінансів, зокрема. Скорочення дефіциту бюджету до 3 % ВВП є позитивним кроком у стабілізації державних фінансів і потребуватиме виважених кроків у формуванні видаткової частини бюджету.

3. Розвиток системи середньострокового бюджетного прогнозування і планування.

Впродовж 2014-2016 рр. залишився невиконаним підпункт 2.6.1 підрозділу 2.6. «Реформа публічних фінансів» розділу VII «Децентралізація

⁶⁹ Вступне слово Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана на засіданні Уряду від 15 вересня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249321557&cat_id=244823857

<http://www.slideshare.net/volodymyrgroysman/budget17>

Проект закону «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (презентація) // «Урядовий кур'єр». – 19.09.2016 р. – Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/proekt-zakonu-proderzhavnij-byudzhet-ukrayini-na/>

⁷⁰ Враховано показник ВВП на рівні 2 262 млрд грн згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік» від 05.08.2015 р. № 558. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248397249>

⁷¹ Міністерство фінансів України. Проект Державного бюджету на 2017 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/1892-Budget%202017%20presentation.pdf>

та реформа публічної адміністрації» Коаліційної угоди⁷², який передбачає запровадження середньострокового бюджетного прогнозування та планування, системи стратегічного планування, у тому числі шляхом запровадження трирічної бюджетної декларації та стратегічних планів міністерств (у межах граничних сум середньострокового бюджету) з переглядом існуючої системи державних цільових програм на основі системи державного планування та прогнозування.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України⁷³ у 2015 р. та плану заходів⁷⁴ на її виконання передбачалося розроблення та подання КМУ проекту закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження трирічної бюджетної декларації у тримісячний строк з дня опублікування Закону України «Про державне стратегічне планування». Таке завдання було єдиним, що не виконане Міністерством фінансів України з поясненням: «Строк виконання не настав»⁷⁵. Пояснення Міністерства у річному звіті за 2015 р. було обґрунтоване тим, що Закон України «Про державне стратегічне планування» не прийнятий. Пункт 66 Урядового Плану на 2015 р., яким було передбачено розробку відповідного закону до 30 березня 2015 р. (головний виконавець – Мінекономрозвитку), було виключено відповідно до розпорядження КМУ від 25.11.2015 р. №1243-р.

Середньострокове бюджетне планування нині визнане Міністерством фінансів України одним з найголовніших пріоритетів діяльності. Разом із проектом Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік»⁷⁶ було вперше оприлюднено прогнозні показники доходів та видатків на 2018-2019 рр., проте методики формування бюджетів всіх рівнів на середньострокову перспективу потребують подальшого удосконалення. Ухвалення трирічної бюджетної декларації знов перенесене вже на 2017 р, що також обмовлене недоліками методологічного забезпечення.

Запровадження середньострокового бюджетного планування має надати позитивний сигнал для підприємців та інвесторів щодо передбачуваності державної фіскальної політики. Як відомо, «гроші люблять тишу». Капітальні інвестиції, в свою чергу, передбачають тривалий термін реалізації. Відтак прогнозованість фіскального курсу держави надасть ґрунтовну основу для розробки реалістично окупних бізнес-планів.

⁷² Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. Верховної Ради України VIII скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

⁷³ Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 11.12.2014 р. №26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/26-19/>

⁷⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році» від 04.03.2015 р. №213-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80/>

⁷⁵ Інформація Міністерства фінансів України про стан виконання плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році станом на 03.02.2016 р. / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

⁷⁶ Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 15.09.2016 р. №5000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

4. Прийняття державних соціальних стандартів для забезпечення підвищення якості державних послуг. На сьогодні Урядом не затверджено від соціальні стандарти і нормативи в описовому та вартісному вигляді, що надаються та делегуються державою місцевому самоврядуванню, а фінансові нормативи бюджетної забезпеченості по галузях бюджетної сфери не відповідають реальним потребам споживачів. Розрахунок та запровадження соціальних стандартів за всіма видами соціальних послуг, що надаються державою, перехід на фінансування соціальних послуг відповідно до затверджених державних соціальних стандартів були передбачені у Плані заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р. Проте, виключені згідно Підпункт 1 пункту 302 виключено на підставі Розпорядження КМУ № 893-р від 19.08.2015⁷⁷. Особливо гостро стоїть це питання у Донецькій та Луганській областях, де бюджетні розрахунки мають здійснюватися з урахуванням специфіки цього регіону щодо потреб у державних послугах. Як свідчить бюджетна практика 2015-2016 рр., обсяги медичної та освітньої субвенцій, що надаються з державного бюджету не забезпечують мінімальну потребу в коштах навіть на виплату захищених статей видатків цих галузей⁷⁸.

Розробка профільними міністерствами спільно з Міністерством фінансів України описового та вартісного визначення соціальних послуг, та затвердження їх Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу України дасть змогу забезпечити ефективність планування та використання бюджетних коштів.

5. Врегулювання особливостей оподаткування в зоні АТО в контексті податкової реформи. Проведення АТО в окремих регіонах України фактично унеможлиблює будь-яку діяльність фізичних осіб та суб'єктів господарювання у цій зоні, а також виконання функцій органами влади, в тому числі, податкових та митних, які мають забезпечувати облік платників податків, контроль за їх справлянням. У зв'язку з цим потребують подальшого законодавчого врегулювання питання сплати податків і зборів на цій території. Проектом внесення змін до Податкового кодексу України з 1 січня 2017 р.⁷⁹ передбачається встановлення особливостей справляння податків та зборів платниками податків місцезнаходженням (місцем проживання) яких є територія проведення АТО, а також тим, які здійснюють діяльність та/або мають нерухомість на території проведення АТО. Відповідно до норм законопроекту, територія України поділяється на територію проведення АТО та іншу територію. В свою чергу, територія

⁷⁷ Розпорядження Кабінет Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році» від 04.03.2015 р. №213-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80#n9>

⁷⁸ Галузева децентралізація: Місцеві фінанси. Огляд Асоціації міст України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/>

⁷⁹ Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України» / Міністерство фінансів України. – 08.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-prezentuvav--hromadskosti-poperedniu-versiiu-zmin-do-podatkovoho-kodeksu?category=novini-ta-media>

проведення АТО складається з тимчасово окупованої території та окремих територій проведення АТО, відмінних від тимчасово окупованої.

Законопроектом передбачено, якщо місцезнаходження (місце проживання) платника знаходилось на тимчасово окупованій території станом на 14 квітня 2014 р. та до набрання чинності даним законопроектом, то щодо такого платника діють спеціальні положення:

- 1) зупинення нарахування штрафних (фінансових) санкцій та/або пені;
- 2) зупинення дії норм щодо надсилання та відкликання податкових вимог та погашення податкового боргу;
- 3) збереження та опрацювання контролюючими органами інформації про податковий борг в окремому позабалансовому порядку;
- 4) зупинення відліку строків давності, передбачених ст. 102 ПКУ.

Зазначені вище норми не застосовуються з дати реєстрації зміни місця проживання фізичною особою або місцезнаходження юридичної особи на іншу територію України або окремі території проведення АТО відмінні, ніж тимчасово окупована територія.

Законопроектом передбачено також особливості справляння податку на додану вартість, акцизного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Відповідні законодавчі зміни є нагально необхідними, але мали б та могли б бути прийнятими дещо раніше, аби уникнути численних непорозумінь у відносинах платників податків та фіскальних органів. Необхідно окремо відзначити позитивний ефект запровадження з 1 липня 2015 р. безпрецедентної у світі системи електронного адміністрування ПДВ, яка унеможливила створення фіктивного податкового кредиту і, як наслідок, зменшення податкових зобов'язань та отримання незаконного бюджетного відшкодування підприємствами з тимчасово окупованих територій. Перевірити достовірність показників їх господарської діяльності фіскальні органи не мають фізичної можливості.

6. Планування коштів для реалізації програм і проектів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) на середньострокову перспективу. Згідно ст. 24 Бюджетного кодексу України ДФРР з 2013 р. створюється у складі загального фонду державного бюджету в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу його доходів. Кошти фонду спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку⁸⁰ та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Критерії розподілу коштів є наступними:

- 80 % – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

- 20 % – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні).

Перехід від принципу субвенцій до фондowego фінансування на конкурентній основі змушує органи місцевої влади докладати зусиль на розробку проектів, підвищувати власну кваліфікацію та шукати внутрішні резерви для співфінансування.

У 2015 р. було передбачено 2,9 млрд грн, а сума профінансованих видатків склала 2,4 млрд грн або лише 81,9 %. Решта коштів повернулися невикористаними до Державного бюджету. Відтак доцільним та необхідним постає рішення Кабінету Міністрів, щоб виділені на ДФРР кошти, що не були використані у поточному році, зберігалися за ним на наступний рік. Мінрегіон лобіює нормативні зміни середньострокового планування.

За рахунок коштів Державного бюджету в 2016 р. у ДФРР передбачено 3 млрд грн на реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. Перелік проектів⁸¹ у 2016 р. був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України тільки від 11.05.2016 р. № 362-р. Більшість із них є капітальними, а отже вимагають середньострокового планування для розробки проектної та кошторисної документації, забезпечення безперервного фінансування. У затвердженому Урядом переліку вагома роль відведена Донбасу: Донецькій області передбачено 239,5 млн грн, Луганській – 193,7 млн грн. За січень-вересень поточного року асигнування згідно плану були відкриті в обсязі 83,8 та 67,8 млн грн, але виконані лише на рівні 7,6 % та 16,9 % відповідно за двома областями.

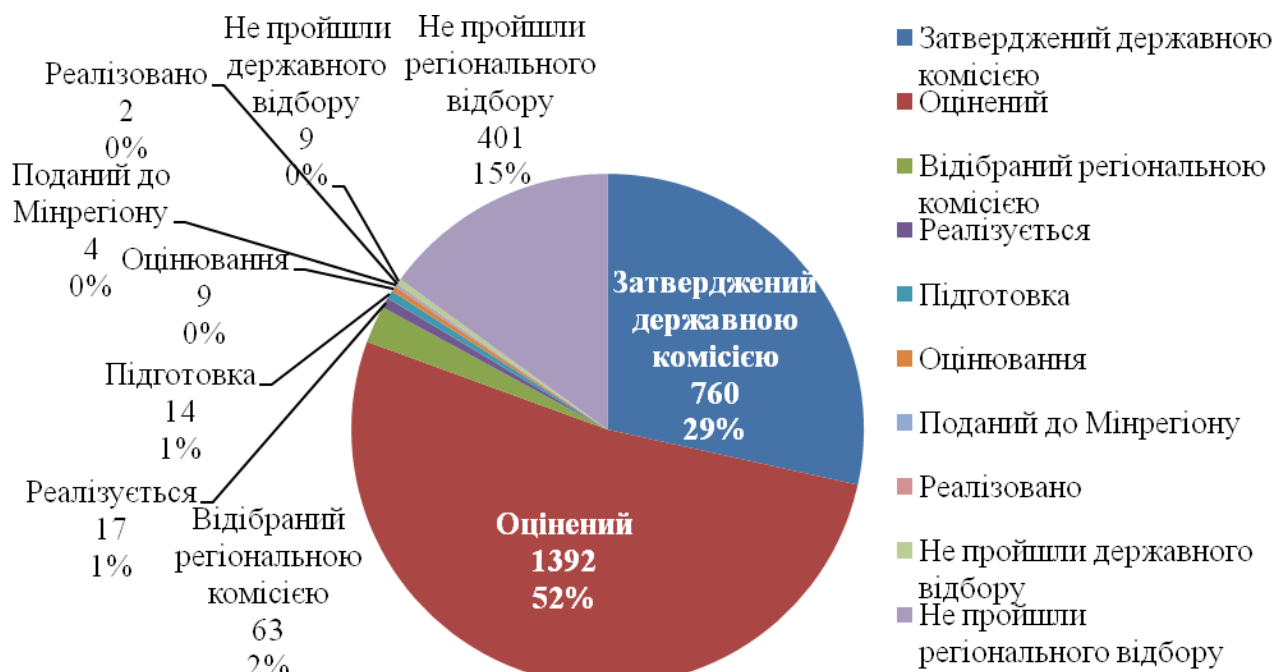
Станом на 10.10.2016 р. зареєстровано 2671 проект ДФРР на 2016 р., зареєстрованих на сайті ДФРР перебувають на стадіях. Зокрема 410 проектів або 15,4 % не пройшли відбору. Регіональні комісії фіксують низьку якість підготовки проектів, що в основному спрямовані не на майбутній розвиток підприємницької діяльності, а на поточне «латання дір». Громадам бракує досвіду, а відтак необхідне активне залучення бізнес-асоціацій та громадянського суспільства.

В загальному з 2 671 проектів в середньому на регіон припадає 106,8 проектів у різному стані, але коливається. Найбільше – в Тернопільській (296) або 11 в м. Києві.

Проектом закону про Державний бюджет на 2017 р. за бюджетною програмою ДФРР на фінансування проектів передбачені видатки в обсязі 8,0 млрд грн, в т.ч. 5,0 млрд грн має надійти за спецфондом бюджету від спецконфіскації майна за корупційні правопорушення. Відтак її проведення набуває значущості те тільки у моральному, але і в контексті регіонального

⁸¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2016 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» від 11.05.2016 р. №362-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/362-2016-%D1%80>

розвитку. Відповідних надходжень за 9 міс. 2016 р. при плані 7,7 млрд грн до цільового фонду оборони і безпеки держави надійшло лише 149,2 тис. грн.



Джерело: сайт ДФРР.

Рис. 4.1. Структура проектів Державного фонд регіонального розвитку на 2016 р. (станом на 10.10.2016 р.)

7. Посилення економічної обґрунтованості та фінансової виваженості пропозицій з подальшого збільшення видатків бюджету для відновлення Донбасу, надання соціальних та податкових пільг для учасників АТО та ВПО. Їх зростання може (і, скоріш за все, буде) використовуватися опозиційними партіями для політичних маніпуляцій у передвиборчих цілях. Без належного фінансово-економічного обґрунтування, прогнозування та розрахунку фінансових наслідків збільшення видатків на відновлення Донбасу можуть призвести до розбалансованості бюджетів.

З метою підвищення ефективності законодавчого та інституційного впливу держави на процес надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та громадянам України, які проживають в Автономній Республіці Крим та районах проведення антитерористичної операції, учасники парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції»⁸² (31.03.2016 р.) *рекомендують*

⁸² Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» від 31.03.2016 р. №1074-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1074-19>

у п. 3. Кабінету Міністрів України підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законодавчі пропозиції щодо:

- запровадження механізмів підтримки (зменшення податкового навантаження, запровадження пільгового кредитування, цільової фінансової допомоги тощо) для ведення внутрішньо переміщеними особами малого та середнього бізнесу, у тому числі в сільській місцевості;

- особливостей оподаткування житлової нерухомості, що надається в оренду внутрішньо переміщеним особам;

- особливостей сплати земельного податку за користування земельними ділянками, які надаються під будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб та їх житлово-будівельних об'єднань.

Ризикованим для підтримки фінансової стійкості Пенсійного фонду України є зниження пенсійного віку учасників та інвалідів АТО (закон прийнятий, але не підписаний Президентом, а тому не вступив у дію). 18 жовтня Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення окремих категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції». Законодавчим актом встановлено право на призначення дострокової пенсії після досягнення чоловіками 55 років, а жінками – 50 років та за наявності страхового стажу не менше 25 років для чоловіків і не менше 20 років для певних категорій осіб. До них належать військовослужбовці, особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ - учасникам АТО та учасники бойових дій у складі добровольчих формувань; їх інваліди; дружини (чоловіки) і батьки вищезазначених осіб, які померли (загинули) внаслідок участі в АТО.

У пояснювальній записці до законопроекту⁸³ зазначається, що його реалізація потребує додаткових витрат у обсязі близько 12 млн грн в рік з Державного бюджету України та бюджету Пенсійного фонду України. Головного науково-експертного управління ВР у висновках до законопроекту наголошувало, що наведена сума викликає сумніви у достовірності. При цьому, всупереч вимогам статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України, до проекту не було додано належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), а також пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Звільнення учасників АТО від сплати податку на доходи фізичних осіб для певних категорій учасників бойових дій строком на два роки пропонується законопроектом № 3102 від 15.09.2015 р.⁸⁴. Фінансово-економічне обґрунтування законопроекту зводиться лише до тези,

⁸³ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення окремих категорій осіб із числа учасників проведення антитерористичної операції від 07.10.2015 р. № 3252 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56719

⁸⁴ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо звільнення учасників АТО від сплати податку на доходи фізичних осіб від 15.09.2015 р. №3102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56475

«прийняття закону в перспективі зменшить надходження до державного та місцевих бюджетів».

Статус учасників антитерористичної операції (АТО) вже отримали понад 124,5 тисячі осіб⁸⁵, і їх кількість постійно зростає. Після демобілізації постає проблема їх адаптації у цивільному житті. Значна частина потребує або потребуватиме робочих місць на тілі нестабільного економічного відновлення. Політика щодо залучення ветеранів до розвитку власної справи (підприємництва), на думку експертів Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні» (USAID ЛЕВ) має передбачати П'ять принципів:

- 1) суворий облік ветеранів та членів їх сімей як вихідна умова ефективної цільової державної допомоги;
- 2) фінансова відповідальність як основа виділення та використання коштів;
- 3) раціональне поєднання громадських ініціатив та зусиль держави;
- 4) спадковість та послідовність заходів політики;
- 5) особлива увага до підтримки ініціатив самих ветеранів та їх об'єднань (ветерани для ветеранів)⁸⁶.

У Верховній Раді України зареєстровано законопроекти №№2420, 2421, 2422 від 19.03.2015 р. про внесення змін до Податкового, Митного та Бюджетного кодексів України щодо створення та функціонування вільної економічної зони «Донбас» із рядом податкових пільг. Представники державних органів, центрів зайнятості, місцевих бізнес-асоціацій, окремі керівники та співробітники підприємств Луганської області на засідання круглого столу в м. Сєверодонецьку⁸⁷ рекомендували серед іншого ухвалити закон про створення спеціальної економічної зони з відміною податків на заробітну плату та податків на інвестований капітал для підприємств області. Водночас створення СЕЗ та ТПП визнані експертним середовищем⁸⁸ однією з помилок періоду здобуття Незалежності. Їх відновлення може призвести до маніпуляції з розмивання та виведення податкової баз з-під оподаткування, а також до необґрунтованих втрат бюджету.

Учасники АТО активно користуються своїм правом на отримання земельних ділянок. Відповідно до статті 12 Закону України «Про статус

⁸⁵ Статус учасника АТО отримали майже 125 тисяч осіб / Дзеркало тижня. – 09.20.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/status-uchasnika-ato-otrimali-mayzhe-125-tisyach-osib-187269_.html

⁸⁶ Війна на Сході України: виклики для соціально-економічної політики / Презентація Оксани Кузяків на круглому столі «Мале та середнє підприємництво в Україні: соціальна роль в період військового конфлікту». – 05.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lev.org.ua/ua/articles/Ukraine_war_east_presentation.html

⁸⁷ Подолання бар'єрів на шляху розвитку бізнесу на Донбасі: огляд ситуації та ключові рекомендації / Програми Розвитку ООН в Україні в рамках проекту «Економічне та соціальне відновлення Донбасу». – 21.07.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2016/07/21/-_html

⁸⁸ Марчак Д. Плохие решения: Как построить самую бедную страну Европы. 7 экономических решений украинской власти, которые имели наиболее катастрофические последствия для экономики страны [Електронний ресурс] / Д. Марчак, Н. Мякий, А. Ярошук // VoxUkraine. – 24.08.2016. – Режим доступу: <http://voxukraine.org/longreads/poor-country/index.html>

ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-ХІІ учасникам бойових дій серед інших пільг надається (п. 14) першочергове забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, першочерговий ремонт жилих будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом. Надання у власність земельних ділянок здійснюється за умови, що учасник бойових дій не скористався своїм правом на безоплатне отримання у власність земельної ділянки та надав відповідний документ, що посвідчує його участь в антитерористичній операції (посвідчення, довідка, наказ тощо).

У Київській області фізично не вистачає землі для виділення учасникам АТО.⁸⁹ Подібні проблеми менш виражені, але також існують в інших регіонах⁹⁰. Особливість проблем у Київській області полягає, зокрема, в тому що там проживає чимала кількість учасників АТО і всі вони мають отримати землю. У столичному регіоні фактично не залишилось вільної землі, в зв'язку з цим, Держгеокадастр не може надати землю учасникам АТО у необхідному об'ємі. Так станом на жовтень 2016 р. на Київщині 3 тис. 579 військовослужбовців уже отримали у власність земельні ділянки, загальною площею 542 га. Ще понад 10 тисяч військовослужбовців та їх рідних отримали дозволи на розробку проектної документації на масиви загальною площею 1,587 тис. га. Всього до управління надійшло 13 тис. 742 заяви на отримання земельних ділянок від учасників антитерористичної операції⁹¹.

Згідно статті 281 Податкового кодексу України ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» звільняються від сплати земельного податку 281.2. Звільнення поширюється на одну земельну ділянку за кожним видом використання у межах граничних норм. Необхідно зважати, що земельний

⁸⁹ Під Києвом не вистачає землі для учасників АТО – Держгеокадастр / Національне інформаційне агентство «Укрінформ». – 12.02.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/1964678-pid-kievom-ne-vistacae-zemli-dla-ucasniv-ato-derzgeokadast.html>

⁹⁰ На Кіровоградщині воїнам АТО не вистачає землі / Перша електронна газета. – 24.03.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://persha.kr.ua/news/40787-na-kirovogradshhini-voyinam-ato-ne-vistachaye-zemli.html>

Учасникам АТО не вистачає землі / Вісті Черкащини. – 20.02.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://viche.ck.ua/item/88>

У Львові бійці АТО зможуть отримати гроші замість земельних ділянок Землі на всіх не вистачає, тому замість 10 соток міськрада Львова готовий платити по 100 тисяч гривень / Дзеркало тижня. – 05.10.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/u-lvovi-biyci-ato-zmozhut-otrimati-groschi-zamist-zemelnih-dilyanok-220761_.html

У Рівному не вистачає земельних ділянок для учасників АТО В черзі є більше півтори тисячі бажаючих отримати земельні ділянки, а от потенційних ділянок - тільки 500 / Видавничий дім «ОГО», Інформаційне агентство «Рівнеінформ». – 14.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ogo.ua/articles/view/2016-09-14/79712.html>

Земельних ділянок для учасників бойових дій не вистачає. Луцької міської ради надійшло понад 1000 заяв від учасників бойових дій з проханням виділити їм земельні ділянки. / Волинська регіональна дирекція Національної телекомпанії України. – 27.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://voltv.com.ua/zemelnyh-dilyanok-dlya-uchasnykiv-bojovyh-dij-ne-vystachaje/>

⁹¹ 3,5 тисяч учасників АТО отримали земельні ділянки на Київщині / Головне управління Держгеокадастру у Київській області. – 20.10.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kyivska.land.gov.ua/35-tysyach-uchasnykiv-ato-otrymaly-zemelni-dilyanky-na-kyivshchyni/>

податок є другим найбільшим після ПДФО джерелом знаходжень до місцевих бюджетів. Відтак навряд чи будуть зростати його реальні надходження (номінальні – зростатимуть через індексацію).

8. Створення єдиної централізованої бази отримувачів пенсій, соціальних виплат та допомоги.

Міністерство соціальної політики з 1 серпня 2016 року в тестовому режимі запустило Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб. Створення та розвиток реєстру ВПО здійснюється в рамках проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка ВПО та постраждалого населення в Україні» за фінансової підтримки Європейського Союзу. Станом на жовтень 2016 р. база не введена в промислову експлуатацію, а продовжує працювати в тестовому режимі.

Кількість внутрішньо переміщених осіб істотно різниться через проблемі обліку різними державними інституціями. На початку березня 2016 р. Міністр соціальної політики України визнав, що втрати держави від шахрайства при виплатах соціальної допомоги псевдопереселенцям становлять від 6 до 12 млрд грн на рік⁹².

Служба безпеки України впродовж 2015 р. регулярно фіксувала зловживання при здійсненні соціальних виплат вимушеним переселенцям з тимчасово окупованих територій. За даними відомства, *станом на кінець лютого 2016 р. з 1,3 млн осіб-переселенців понад 60 % фактично постійно проживають на території ОРДЛО*. Відповідно до нормативно-правових актів призначення усіх видів соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам здійснюється за місцем їх перебування на обліку в Україні (місцем фактичного проживання). Відтак безпідставним поставало отримання із Державного бюджету коштів, направлених на соціальні виплати (у т.ч. пенсійне забезпечення) внутрішньо переміщеним особам. Використання шахрайських схем штучно збільшило видатки бюджету на декілька мільярдів гривень. Порушниками закону та авторами корупційних схем є шахраї, які використовують внутрішньо переміщених осіб у корисливих цілях.

У більшості випадків оформлення соціальних виплат здійснювалось посадовцями органів соціального захисту населення, Державної міграційної служби та Пенсійного фонду України всупереч вимог чинного законодавства України – без присутності тимчасово переміщених осіб. Отримані в незаконний спосіб гроші у більшості випадків переправлялись на тимчасово непідконтрольні території та використовувались для матеріальної підтримки представників незаконних збройних формувань⁹³. Співробітники СБУ викрили факти отримання низкою чиновників т.зв. «міністерства фінансів ДНР» соціальних та пенсійних виплат з державного бюджету України.

⁹² Павло Розенко: Ми повинні перекрити канали незаконного фінансування терористів / Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України. – 04.03.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248874193

⁹³ Ситуація зі зловживаннями при здійсненні соціальних виплат вимушеним переселенцям з тимчасово окупованих територій (презентація) / Служба безпеки України. – 25.02.2016. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=176007

Служба безпеки України проінформувала про виявлені факти Пенсійний фонд і органи соціального захисту населення, які призупинили соціальні та пенсійні виплати сімом чиновникам терористичної організації⁹⁴.

У лютому СБУ оприлюднила списки 460 тисяч осіб, які значаться у нас в якості переселенців і які жодного разу не перетинали лінію розмежування. Їм були припинені соціальні виплати, а за відновленням соціальної допомоги звернулися 160 тис. чоловік⁹⁵.

9. Налагодження постійно діючого автоматичного процесу верифікації на етапі призначення виплат, що дозволить посилити справедливість та адресність системи соціального захисту на користь найбільш нужденних верств населення.

В травні 2016 року GfK Ukraine було проведено дослідження впливу проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і постраждалого населення в Україні»⁹⁶. Загалом 10 % бенефіціарів підтверджують існування напруги або невдоволення між ними і місцевими жителями, зокрема, 4 % стверджують, що останнім часом напруга посилилась, а 6 % – що вона послабилась. Ще 8 % зазначають, що раніше напруга була, але зараз її вже немає, а 83 % – що її ніколи й не було. Причинами напруги найчастіше називають негативне ставлення з боку місцевих жителів до ВПО, зокрема, через те, що ВПО «одержують більше допомоги, ніж місцеві жителі, які справді її потребують» та «відбирають робочі місця».

Було проведено 60 телефонних інтерв'ю з ключовими інформантами-працівниками закладів з управління праці та соціального захисту населення, чий посадові обов'язки мають відношення до реєстрації ВПО на обласному або місцевому рівні.

В системі реєстрації ВПО відбуваються окремі позитивні зрушення та покращення в роботі. Так усі опитані працівники зазначили хоча б одне з них за останні 6 місяців. Найбільшими позитивними змінами у роботі з ВПО, що відбулися останнім часом, на думку опитаних ключових інформантів, були:

- проведення виплат для ВПО тільки через «Ощадбанк», що допоможе запобігти зловживанням з боку ВПО (90 % опитаних ключових інформантів вказали на цю позитивну зміну);

⁹⁴ СБУ викрила отримання українських соціальних та пенсійних виплат працівниками «мінфіну ДНР» / Служба безпеки України. – 12.08.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/1619#sthash.UTKShpYn.Q4o3pS8b.dpbs>

⁹⁵ Андрій Рева: Ніхто ніколи не ставив під сумнів, що громадяни України по обидва боки лінії розмежування мають право на соціальні виплати. Проблема - в механізмі реалізації / Міністерство соціальної політики України. – 02.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article:jsessionid=B81F0B50098382BDABA630F7CE4014A4.a.ppl?art_id=193680&cat_id=107177

⁹⁶ Всебічна стабілізаційна підтримка для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і постраждалого населення в Україні. Звіт за результатами дослідження впливу проекту / Дослідницька компанія GfK, м. Київ – 26.10.2016. – Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gfk.com/uk-ua/rishennja/news/eu-ia-final-report/>

http://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/UA/2_news-2016/eu_ia_final_report_internet.pdf

- запровадження перевірок ВПО (73 %); проходження працівниками системи реєстрації ВПО тренінгів із роботи з ВПО (65 %) та тренінгів із роботи з новим програмним забезпеченням (50 %).

Система обліку і надання грошової допомоги ВПО містить чимало недоліків. На питання до працівників реєстрації щодо роботи системи загалом, так і роботу їх конкретного управління, більшістю опитаних головними недоліками було визначено:

- недоліки програмного забезпечення (47%);
- не запрацювала єдина інформаційна база даних, низька якість обладнання та недостатнє забезпечення Інтернет зв'язком (по 48 %);
- недостатня кількість працівників для роботи з ВПО (58 %).

Зокрема, було вказано на нестачу вузьких спеціалістів, основним видом діяльності яких була б робота з ВПО (а не поєднання різних видів роботи). Як наслідок нестачі людей для роботи з ВПО трапляються затримки в наданні послуг, черги, обмежені години роботи. Тільки 8 % опитаних працівників зазначили, що недоліків системи обліку і надання грошової допомоги ВПО немає. *Необхідно вжити ряд заходів для покращення системи обліку і надання соціальної допомоги ВПО.* Серед таких працівники системи реєстрації ВПО найчастіше називали:

- впровадження єдиної інформаційної бази даних (82 %);
- запровадження чітких прозорих правил перевірки соціальних виплат (77 %);
- удосконалення програмного забезпечення (73 % – зокрема, були нарікання на те, що воно не пов'язане з іншими базами даних, працює повільно, «зависає» тощо);
- щодо потреб власного відділення, то ключові інформанти частіше називали необхідність закупівлі нового обладнання (60 %), розширення штату працівників (62 %), проведення навчання працівників (50 %), ремонт приміщень для реєстрації ВПО (38 %).

10. Підвищення ефективності державного фінансового контролю.

За даними Державної аудиторської служби України⁹⁷ та її територіальних органів Донецька та Луганська область до початку гібридної агресії були одними з найбільших порушників бюджетної дисципліни (табл. 4.1). Серед порушень бюджетної дисципліни найбільш поширеними залишаються: порушення законодавства з оплати праці; порушення при нарахуванні та сплаті єдиного соціального внеску; безпідставне покриття витрат сторонніх юридичних, фізичних осіб або покриття за рахунок коштів загального фонду кошторису видатків, що мають здійснюватись по спеціальному фонду; незаконне списання коштів та матеріальних цінностей; незаконне відчуження, ліквідація (знищення) майна; зайве виділення (отримання) бюджетних коштів внаслідок завищення відповідних розрахунків; недоотримання фінансових ресурсів; нестачі матеріальних цінностей.

⁹⁷ Звіт про результати роботи Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів за 2015 рік / Державна аудиторська служба України. – 23.02.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122325>

Таблиця 4.1.

Загальні дані про результати контрольно-ревізійної роботи Держфінінспекції в Донецькій та Луганській областях в 2013-2016 рр., млн грн

Показники	Донецька область				Луганська область			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
1. Незаконні і не за цільовим призначенням проведені витрати, недостачі (розкрадання) коштів і матеріальних цінностей								
- кількість підприємств, установ і організацій, од.	631	508	261	98	247	168	83	40
- на суму	155,4	194,4	235,7	68,2	170,0	53,0	26,1	15,2
в тому числі бюджетних ресурсів	65,6	103,2	189,3	18,7	72,0	43,7	14,9	7,5
з них державного бюджету	40,9	24,9	158,5	9,2	62,9	23,2	7,3	2,0
2. В тому числі недостачі (розкрадання) коштів і матеріальних цінностей в бюджетних установах								
- кількість установ і організацій, од.	78	82	38	14	13	15	9	2
- на суму	0,3	1,6	1,7	0,2	43,0	1,7	85,7	84,6
3. Недоотримано фінансових ресурсів								
в тому числі бюджетом	15,8	18,9	9,3	1,6	5,0	22,6	2,9	1,5
4. Кількість досудових розслідувань (кримінальних справ), розпочатих (порушених) за матеріалами ревізій і перевірок								
	125	249	138	24	28	113	21	13
5. Передано ревізійних матеріалів на розгляд правоохоронним органам, од.								
	103	211	83	42	74	82	49	26
6.1. Притягнуто осіб до адміністративної відповідальності (ст. 164-2, 166-6 КУпАП)								
	2390	2602	1256	425	503	788	325	121
6.2. Притягнуто осіб до адміністративної відповідальності (ст. 164-12 КУпАП)								
	168	183	61	41	1	6	1	1
6.3. Притягнуто осіб до адміністративної відповідальності (ст. 164-14 КУпАП)								
	5	10	10	-	15	20	7	1
- загальна сума накладених адміністративних штрафів, тис. грн.	734,8	844,1	471,0	130,7	220,0	383,0	135,0	31,2
7. Притягнуто до дисциплінарної, матеріальної відповідальності								
	638	809	266	33	210	366	140	26
в тому числі звільнено із займаних посад	76	188	51	9	7	64	6	0

Джерело: регіональні звіти територіальних органів ДФІ за відповідні роки.

Донецька область. За даними звітності про результати контрольно-ревізійної роботи з перевірених протягом 2015 р. 109 об'єктів різних форм власності незаконні, нецільові витрати, а також недостачі коштів і матеріальних цінностей виявлено на 98 підприємствах, в установах і організаціях на загальну суму майже 68,2 млн грн, у тому числі бюджетних ресурсів – на 18,7 млн грн, з яких 9,2 млн грн (49,1 %) – кошти державного бюджету.

Луганська область. За даними звітності про результати контрольно-ревізійної роботи з перевірених протягом 2015 р. 48 об'єктів різних форм власності незаконні, нецільові витрати, а також недостачі коштів і матеріальних цінностей виявлено на 40 підприємствах, в установах і організаціях на загальну суму майже 15,2 млн грн, у тому числі бюджетних ресурсів – на 7,5 млн грн.

Згідно Рішення Рахункової палати України від 16 червня 2016 р №12-б⁹⁸ затверджено результати аудиту ефективності використання у 2015 р.

⁹⁸ Рішення Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання у 2015 році

коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій. Так Міністерству фінансів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, низці обласних та місцевих державних адміністрацій не вдалося повною мірою забезпечити у 2015 р. виконання планових показників та ефективне використання коштів державного бюджету за трьома бюджетними програмами в сумі 3,5 млрд грн, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій.

Модернізація системи державного фінансового контролю з урахуванням прогресивних європейських практик прикликана забезпечити максимально своєчасного, повного та ефективного використання обмежених коштів бюджету.

Висновок

Забезпечення перемоги на фінансовому полі у гібридній війні переліченими заходами не обмежується, але вони спроможні надати основний позитивний ефект. Серед інших можливостей є інституційна реформа ДФС, спрощення податкового адміністрування та митних процедур, удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджетних коштів, посилення взаємодії органів державного фінансового контролю, зокрема через електронного документообігу та ін. Невід'ємною складовою фіскальної безпеки є монетарна компонента – стабільність грошово-кредитної та капіталізація банківської систем. Фіскальна та монетарна політика мають належним чином координуватися в процесі злагодження спадних фаз економічного циклу.

Вдосконаленню інституційного середовища реалізації фіскальної політики держави мають сприяти результативне завершення антикорупційної, правоохоронної та судової реформи із забезпеченням незалежності від волі третіх осіб. Всі разом вони покликані надати синергетичного ефекту. Високий рівень професіоналізму та компетенції виконавців – державної служби на всіх рівнях – має стати запорукою незмінності вектору. На всіх етапах реалізації реформ є важливим є прозорий процес перебігу та публічне звітування влади для інституцій громадянського суспільства, зацікавлених сторін та кожного свідомого українця.

Утвердження основних європейських цінностей – верховенства права, демократичних процедур прийняття рішень, свободи та поваги до особистості, рівності та справедливості – у державній фіскальній (і не тільки) політиці стане найкращою протидією гібридних загроз від північного сусіда-агресора у стратегічній перспективі.

Зміст

Вступ	3
Розділ 1. Фіскальна система в умовах розгортання гібридної агресії проти України	5
1.1. Макроекономічні дисбаланси в передумовах гібридної агресії.....	5
1.2. Дисбаланси бюджетно-податкової системи в передумовах гібридних загроз	11
Розділ 2. Фіскальні виклики, ризики та загрози в умовах гібридної війни	15
2.1. Формування доходів Зведеного бюджету	15
2.2. Динаміка та структура видатків Зведеного Бюджету	28
2.3. Дефіцит бюджету та державний борг	40
2.4. Проблеми дефіциту Пенсійного фонду України в контексті фіскальних дисбалансів	44
Розділ 3. Фіскальні перемоги та стабілізація сектору публічних фінансів у гібридній війні	47
Розділ 4. Напрями модернізації фіскальної системи як чинник подолання гібридних загроз	56
Висновок	70